

DOUTORAMENTO EM GEOGRAFIA
ESPECIALIDADE EM GEOGRAFIA HUMANA

O plano de gestão como instrumento de política no planeamento e gestão das áreas urbanas classificadas como Patrimônio da Humanidade.

Francine Morales Tavares Ribeiro

D

2018



Francine Morales Tavares Ribeiro

**O plano de gestão como instrumento de política no
planejamento e gestão das áreas urbanas classificadas como
Patrimônio da Humanidade.**

Tese realizada no âmbito do Doutorado em Geografia, orientada pelo Professor
Doutor José Alberto Vieira Rio Fernandes

Faculdade de Letras da Universidade do Porto

Dezembro de 2018

O plano de gestão como instrumento de política no planejamento e gestão das áreas urbanas classificadas como Patrimônio da Humanidade.

Francine Morales Tavares Ribeiro

Tese realizada no âmbito do Doutorado em Geografia, orientada pelo Professor
Doutor José Alberto Vieira Rio Fernandes

Membros do Júri

Presidente:

Prof. Dr. Sidney Gonçalves Vieira, Universidade Federal de Pelotas (UFPel), Brasil

Vogais:

Prof^a. Dr^a. Ana Lúcia do Nascimento Oliveira, Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE), Brasil.

Prof. Dr. Arthur Magon Whitacker, Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (UNESP), Brasil.

Prof^a. Dr^a. Juliane Conceição Primon Serres, Universidade Federal de Pelotas (UFPel), Brasil

Prof. Dr. José Alberto Vieira Rio Fernandes, Universidade do Porto (U.Porto), Portugal

Prof. Dr. Ronaldo Bernardino Colvero, Universidade Federal do Pampa (UFP), Brasil

Ao Fábio

Meu sol, fonte inspiradora do meu espírito diário!

Sumário

Declaração de honra.....	6
Agradecimentos.....	7
Resumo.....	11
Abstract	12
Índice de figuras.....	Erro! Marcador não definido. 3
Índice de quadros	Erro! Marcador não definido. 6
Lista de abreviaturas e siglas.....	Erro! Marcador não definido. 8
Introdução	20
Capítulo 1 - Gestão de áreas históricas: a transformação dos conceitos e das políticas	34
1.1. A gestão da cidade-monumento: as duas primeiras revoluções urbanas modernas	35
1.2. A gestão da <i>cidade-documento</i> : políticas urbanas para “organização” das áreas históricas	41
1.3. A gestão da cidade- atração: as transformações econômicas, culturais e políticas	55
1.3.1 A (re) organização das áreas históricas: do Estado centralista à gestão tripartida do poder e da autoridade.	56
1.3.2 A gestão do patrimônio na fase dos <i>Grandes Projetos Urbanos</i> : exemplos de projetos de “revitalização” na Europa e América Latina..	61
1.4.Os caminhos da diversidade e a diversidade de caminhos: a sociedade hipertexto	66
Capítulo 2 – A complex-cidade do patrimônio: os novos documentos pensados na gestão integrada de políticas	70
2.1 A governança e os desafios na política e gestão de centros históricos.....	70
2.2 Conceitos e debates sobre governança	75
2.2.1 A boa governança enquanto forma reinventada de gerir as áreas históricas	77
2.3 Desenvolvimento urbano integrado e governança: o Memorando de Viena, a Declaração de Xi'an, a Declaração da Paisagem Urbana Histórica e a Carta de Valletta..	85
Capítulo 3 – O plano integrado de gestão do patrimônio cultural: uma ferramenta de planejamento e gestão urbana.....	93
3.1 A relação entre governança, planejamento e gestão.....	94
3.2 Plano de gestão: o instrumento	96
3.3 Modelos, ferramentas e instrumentos de gestão.	100
3.3.1 Manual de Referência – Gestão do Patrimônio Mundial Cultural UNESCO: um sistema de gestão para a “complex-cidade”.	114

3.3.2 O plano de gestão UNESCO: operacionalização de um planeamento de gestão urbana integrada.....	118
3.3.2.1 Metodologias de acompanhamento e avaliação	122

Capítulo 4 – Da passagem da atração para a integração: reflexões e inquietações na forma e conteúdo dos planos de gestão.. 132

4.1 Forma e estrutura dos planos de gestão: das práticas nos tecidos urbanos antigos à passagem para as metodologias integradas de gestão.....	132
4.2 Os planos integrados de gestão: uma ferramenta a serviço da comunidade local	138
4.3 Razões para uma nova política desenhada nas e para as áreas históricas.....	141

Capítulo 5 – Os planos de gestão do património cultural: os casos do centro histórico do Porto (Portugal) e do sítio histórico de Olinda (Brasil). 143

5.1 O Plano de Gestão do Centro Histórico do Porto Património Mundial	143
5.1.1 Breve histórico de gestão e ações na área histórica.....	143
5.1.2: Apresentação e caracterização	146
5.1.2.1 Diagnóstico de caracterização da elaboração.	156
5.1.2.2 O Plano de Gestão do Centro Histórico do Porto após dez anos de elaboração e implementação: transformações nas dinâmicas do espaço urbano da área histórica.	160
5.2 O Plano de Gestão para o Sítio Histórico de Olinda	164
5.2.1 Breve histórico de gestão e ações na área histórica.....	164
5.2.2: Apresentação e caracterização	166
5.2.1.1 Diagnóstico de caracterização e elaboração ex-ante à implementação no núcleo histórico.....	173
5.2.1.2 A relação das instituições de património de Olinda e a UNESCO.....	176
5.2.1.3 A cidade que temos e a que desejamos: o plano de gestão para o sítio histórico de Olinda pensado como instrumento a serviço da comunidade local.....	178
5.2.1.4 Responsabilidades públicas e vontades privadas: um plano de gestão que ainda não saiu do papel.....	183
5.3 Planos integrados de gestão Porto/Olinda: a mesma língua, o mesmo instrumento, mas realidades muito díspares.	184
Conclusões	189
Referências bibliográficas	196

Declaração de honra

Declaro que a presente tese é de minha autoria e não foi utilizada previamente noutro curso ou unidade curricular, desta ou de outra instituição. As referências a outros autores (afirmações, ideias, pensamentos) respeitam escrupulosamente as regras da atribuição, e encontram-se devidamente indicadas no texto e nas referências bibliográficas, de acordo com as normas de referência. Tenho consciência de que a prática de plágio e auto-plágio constitui um ilícito académico.

Porto, 03 de dezembro de 2018.

Francine Morales Tavares Ribeiro

Agradecimentos

A Graça da Coisa!

No mestrado, iniciei meus agradecimentos dissertando sobre o livro da autora Martha Medeiros, o qual tratava da Graça da Coisa - sendo a “coisa”, a própria vida. Assim, de forma sincera, tentei relacionar todas pessoas que contribuíram em diferentes períodos e de diferentes formas, para dar Graça àquela trajetória.

Por presente do destino, no mesmo ano que entrego minha tese de doutoramento, a autora Martha Medeiros lança o livro “Quem diria que viver ia dar nisso” e este título posso dizer, com muita certeza, que representa um pensamento, fruto de um somatório de momentos vividos nesse ciclo de quatro anos.

Como um roteiro, o doutorado tonou-se na minha vida uma forma de aprendizado que foi muito além da pesquisa da tese. Quem diria que esse ciclo ia dar em paixões: por cidades, lugares, ideias. Deu em novas descobertas: por pessoas, culturas, estudos, amigos. Deu também em conquistas, em tropeços, recomeços, maturidade e coragem!

Fui tão longe geograficamente, sendo que o mais surpreendente é que, além do privilégio de ter tido grandes pessoas como parceiros dessa estrada, tive a pura certeza que *você é o que você faz para ser feliz* e que as coisas mais simples foram as mais espetaculares que vivi! Por isso, gostaria de registrar um sincero agradecimento a todos aqueles que, de diferentes formas, complementaram essa caminhada que jamais imaginaria que vivê-la daria nisso.

Reconheço de maneira muito carinhosa, o papel preponderante de meus dois orientadores José Alberto Vieira Rio Fernandes e Sidney Gonçalves Vieira, uma vez que os ensinamentos de ambos vão para além desta tese.

O professor Sidney, meu orientador desde o mestrado, o qual tem o dom e a dedicação de ensinar, foi responsável pelo interesse que desenvolvi pela Geografia e sua relação com as questões da paisagem urbana histórica. Dedicado no que faz, incentivou-me a prosseguir o caminho acadêmico e embarcar no desafio de escrever uma tese. Desse percurso de orientação, que já se vão bons anos, dirigiram-me a uma relação de liberdade que me permitiu investigar as cidades, conhecer e aprender seus mistérios, sempre sob o olhar da ciência. Felizmente o professor Sidney me incetivou na aventura de viver em Portugal e me deu como presente o prazer de conhecer o professor José Alberto Rio Fernandes, o qual posso afirmar que foi peça chave e um dos grandes responsáveis pelo meu amadurecimento profissional.

Pessoa de boas energias (mesmo que ele não acredite nessas forças superiores), posso resumir o professor José Alberto como um incentivador, amigo, com uma capacidade empolgante de ensinar a geografia, sempre me estimulando com críticas e vontade de aprender, que me fizeram manter o rumo certo, tendo sempre em vista a percepção da amplitude das coisas que envolvem a relação das pessoas com as cidades.

Assim, palavras não medem o quanto sou grata de ter tido esses dois mestres como orientadores, foram causa e consequência, ambos tornaram-se um somatório e se complementaram, pois mesmo vivendo em contextos sociais, econômicos e políticos diferenciados, possuem a mesma paixão pela geografia e vontade que o estudo científico contribua para a realidade da vida cotidiana das cidades, independentemente do continente em que ela esteja. Mais que um agradecimento, revelo minha admiração por esses dois homens, que além de excelentes profissionais, são acima de tudo, humanos, que tive o grande privilégio de conviver nesse ciclo.

Somado a essa dupla de mestres, não poderia deixar de agradecer, de forma muito especial, ao meu amigo e irmão português Pedro Chamusca. Figura ímpar neste processo, foi um presente tê-lo como meu orientador de coração, suas considerações e experiência como investigador, com certeza contribuíram para meu crescimento como pesquisadora e pessoa. Posso dizer que o Pedro é um modelo de profissional e um ser humano que só agregou qualidades nessa minha trajetória. Obrigada amigo por abrir as portas da tua casa e me dar uma família linda portuguesa de presente, tua esposa, Ângela, minha amiga sempre zelosa e cuidadora, preocupada em fazer eu me sentir bem, tua cunhada, Rosana, que se tornou uma irmã para mim e tua sogra, Manuela, da qual recebi o carinho e o amor de uma mãe portuguesa.

Em Portugal muitas outras pessoas deram brilho a essa experiência inigualável, tais como Aninha, Ritinha e Arthur, cujo objetivo de vida “*É Ser Feliz*”. Não tenho palavras para agradecer o quanto meu plano de vida foi iluminado pelas energias do bem desses três grandes amigos que ganhei e que levarei em meu coração a vida toda.

Ainda em Portugal, agradeço o apoio do amigo e colega de doutorado em Geografia na Universidade do Porto, Thiago Monteiro, e da turma que reuníamos para conversar ou melhor...refletir sobre a vida, Mila, Gaya, Palloma, Daniel e Pedrito. Também sou grata ao amigo Gustavo Escott, parceiro de convívio e pedaladas por lugares desconhecidos que só a bicicleta nos deu o privilégio de conhecer em Portugal.

Fundamental mencionar pessoas que, em meio alguns percalços no caminho, pude contar com apoio extraordinário e que sempre serão lembradas com grande carinho na

Universidade Federal de Pelotas, assim entre o auxílio de vários, gostaria de registrar o meu muito obrigada aos amigos Mara Lúcia Vasconcelos, Albio da Costa, Luana Correa, Gisele Dutra Quevedo, Jeferson Dutra Salaberry e Karina Pereira. Também ao professor Cláudio Carle e a Tânia Maria Machado (Pró-Reitoria de Pesquisa, Pós-Graduação e Inovação da UFPel).

Deixo o registro da colaboração de algumas pessoas que, mesmo tendo intenção contrária, me fortaleceram e me ensinaram modos de como não agir como ser humano e profissional na trajetória da vida.

Deparo-me com a felicidade de ter tido tantas pessoas envolvidas nesse ciclo que me dão a certeza que tudo valeu a pena, tiveram um papel relevante os amigos amáveis, exemplo de coragem, Gustavo Nascimento e Fábio Leite, a amiga incentivadora da realização do doutorado Fernanda Nedel. Os amigos de Florianópolis Ronaldo e Cláudia e a “Grande Família” que fui presenteada, a amiga Onilma, pelas comidinhas maravilhosas que alegravam os dias frios de inverno em Pelotas, os amigos do Recife, Marcos, André e Patrícia pela hospitalidade em suas casas, facilitando as pesquisas realizadas em Olinda, e o amigo querido Arturo Carrasco, parceiro de tantos diálogos.

Do ponto de vista institucional não posso deixar de fazer algumas referências mostrando o meu agradecimento pelo contributo que deram para a realização desta tese de doutoramento.

Sou grata à CAPES (Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior), que me garantiu o apoio financeiro no ano de 2015 para as pesquisas na cidade do Porto, em Portugal.

Também sou grata ao Centro Lúcio Costa (CLC) -, Centro de Categoria 2 sob os auspícios da UNESCO, o qual participei no ano de 2016 como pesquisadora na primeira Chamada Pública de Pesquisa sobre a Preservação e Gestão do Patrimônio Cultural, lançada pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional Brasileiro (IPHAN).

Ao Departamento de Geografia da Faculdade de Letras da Universidade do Porto (FLUP) que me abriu portas e me deu total liberdade para os estudos .

Ao Centro de Estudos de Geografia e Ordenamento do Território (CEGOT), em particular ao Grupo 2 – Cidades e Desenvolvimento Territorial, pela possibilidade que me deu de fazer parte de um centro de investigação reconhecido pela FCT.

Reconheço também a importância de diálogos com a Profa. Dra. Teresa Barata Salgueiro (Universidade de Lisboa) e com o Prof. Dr. Rubén Camilo Lois González (Universidade de Santiago de Compostela).

À Pós-graduação em Geografia da Universidade Federal de Pelotas, em especial ao Prof. Adriano Heck Simon.

Um agradecimento muito especial, na cidade do Porto, à Porto Vivo, SRU - Sociedade de Reabilitação Urbana da Baixa Portuense S.A. e em Olinda, à Secretaria de Patrimônio e Cultura e à Secretaria de Meio Ambiente Urbano e Natural, pela importância que reconheceram em meu trabalho, apresentando sempre disponibilidade para o diálogo e para a partilha de informação. Dedico também meu muito obrigada a todos que, no âmbito das entrevistas ou outras iniciativas, contribuíram para a realização deste trabalho.

Toda esta jornada sempre contou com o apoio direto e indireto de minha família, assim quero registrar a importância nessa trajetória de minha mãe Jussara, com seu amor incondicional, nunca poupou em gestos de auxílio, meu pai Ronaldo, sempre carinhoso e atento as minhas explicações sobre a tese, meu irmão Fernando, meu melhor amigo, conselheiro e pessoa que está sempre comigo, sem esquecer dos irmãos Felipe e Leo (meu ajudante nas pesquisas pela cidade de Ouro Preto). Também quero agradecer ao meu padrasto Jorge, pelas feijoadas que marcaram muitos momentos, a minha madrastra Carmen, ao meu avô Herculano que, apesar de tanto discordarmos um com outro, somos muito parecidos. Também sou grata ao meu tio Afrânio e tia Silvia (que cuidaram com todo amor dos meus cachorros, Frederico e Tina, como se fossem seus), a minha dinda Anadege e meu tio Luís Carlos pelo carinho que sempre deram, ainda a minha tia Jaqueline e dindo Rogério (por sempre estarem me auxiliando no “apoio logístico” na capital). Aos meus cachorros Frederico e Tina, sempre meus companheiros durante as horas de estudo e escrita.

Ao Fábio, meu par, cúmplice dos meus sonhos e dos caminhos que faz a vida se tornar tão simples assim!

Por fim, “Quem diria que viver ia dar nisso”, de fato não conseguiria dimensionar a quantidade de amizades valiosas, de momentos sublimes, de descobertas profundas, de tanta energia boa que encontraria pelo caminho deste ciclo de quatro anos, e de como essa jornada me faria tão bem e me manteria certa dos meus desejos como pessoa e profissional.

Meu muito obrigada a Rainha do Mar que anda de mãos dadas comigo, aos Anjos, Santos, Budas, Orixás, Caboclos e Bruxas que iluminam minha jornada, servindo de escudo a toda energia desqualificada que possa interferir no meu plano divino.

Lançai o esplendor da Luz em meus caminhos, vibrações e paz!

Resumo

Este trabalho aborda o planejamento, a governação e as políticas públicas a partir de uma perspectiva centrada nas múltiplas transformações urbanas que marcaram a adaptação a novas formas de gestão, as quais remetem ao conceito de governança baseada em práticas mais colaborativas, participativas, inclusivas e integradas no desenvolvimento de ações na área urbana. Ao passo que são desenvolvidas metodologias que levam em conta as situações complexas em que o patrimônio histórico está inserido e que se materializam em um plano de gestão, instrumento orientador na conciliação das demandas do patrimônio cultural com as necessidades dos múltiplos usuários da área urbana histórica. O tema da tese é a gestão de políticas públicas de patrimônio integradas às políticas urbanas de desenvolvimento local e a questão que se coloca como problema é precisamente identificar se o plano de gestão, o qual surge como obrigatório nas diretrizes operacionais da UNESCO desde o ano de 2005, constitui-se em uma ferramenta essencial na condução de novos compromissos no que diz respeito ao planejamento e gestão da paisagem urbana histórica. Assim, o objetivo geral da tese é clarificar o entendimento do plano de gestão, tendo em atenção o seu processo de operacionalização, seus conteúdos e ferramentas, bem como os atores envolvidos em sua elaboração. De modo a auxiliar no caminho da investigação, os objetivos específicos são, apresentar o processo de transformação da gestão de áreas históricas, compreender a emergência do conceito de governança (como alternativa aos modelos de governação), apresentar a relação da governança, do planejamento e das políticas públicas e importância desses elementos no plano de gestão, caracterizar as novas metodologias utilizadas na gestão do patrimônio e refletir até que ponto a proposta dos planos representa uma nova política de planejamento urbano para as áreas históricas patrimônio mundial. Para orientar tais análises, além de exemplos de planos de gestão elaborados, sobretudo, na América Latina e Europa, foi tomado como eixo central da tese o estudo de caso do Plano de Gestão do Centro Histórico do Porto Patrimônio Mundial (Portugal) e do Plano de Gestão para o Sítio Histórico de Olinda (Brasil). Desses planos, resulta uma reflexão sobre suas especificidades em relação a forma e conteúdo e do real papel que desempenham nas políticas urbanas integradas. Conclui-se o estudo com a ideia geral de que o plano de gestão representa, frente às novas dinâmicas de uma complex-cidade, um instrumento que marca novos compromissos urbanos à gestão das áreas históricas. Entretanto, se não estiverem alinhados em um comprometimento nas agendas das lideranças políticas locais, subsistirão vários desencontros entre teoria e prática, que traduzem a ideia de um contexto de políticas integradas excessivamente teorizadas e insuficientemente territorializadas.

Palavras-chave: Plano de Gestão. Planejamento. Governança. Políticas Públicas. Patrimônio da Humanidade.

Abstract

Planning, governing and public policies are considered from a perspective centered on the multiple urban transformations, that marked the adaptation to new forms of management of historical areas, which refer to the concept of governance based on more collaborative, participative, inclusive practices integrated into urban development. While methodologies, that take into account the complex situations in which the urban heritage is inserted, are under development, the management plan of the cultural heritage arises as an instrument to guide new strategic approaches, objectives and actions in order to reconcile the demands of the cultural heritage with the needs of the multiple users of the historic urban area. In this context, the main topic of this thesis is to examine the management of public equity policies integrated into urban policies for local development. The question that arises as a problem is to identify precisely whether the management plan, which has become mandatory in the operational guidelines of UNESCO since the year 2005, is an essential tool in the conduction of new commitments with regard to the planning and management of the historic urban landscape. Therefore, the main purpose of this thesis is to clarify the understanding of the management plan, taking into account its process of operationalization, its contents, tools, as well as actors involved in its elaboration. Furthermore, the specific purposes of the thesis are to present the process of transformation of the management of historical areas, to understand the emergence of the concept of governance (as an alternative to governance models); to present the relationship of governance, planning and public policies and the importance of these elements in the management plan; to characterize the new methodologies used in heritage management; and to reflect to what extent the proposed plans represent a new urban planning policy for the historic world heritage areas. As a guide of those analyses, in addition to examples of management plans elaborated mainly in Latin America and Europe, the thesis was based on the case study of the Management Plan of the Historic Center of Porto World Heritage (Portugal) and the Plan for the Historic Site of Olinda (Brazil). From these analyses, a reflection is made on the specificities of each plan in relation to its form and content, and the real role played by each plan in the integration of public policies. It is possible to conclude that the management plan represents, in the face of the new dynamics of a complex city, an instrument that marks new urban commitments to the management of historical areas. However, if unaligned with committed local political leaders' agendas, several misunderstandings may occur between the theory and the practice, reflecting in the idea of overly theorized and insufficiently territorialized integrated policies.

Keywords: Management Plan. Planning. Governance. Public Policies. World Heritage.

Índice de ilustrações

Figura 1- Aspecto da fachada de casario na década de 1970 em região de cortiço, São Luís do Maranhão, Brasil.	40
Figura 2- Aspecto do interior de habitação degradada, na década de 1960, no Barredo Porto, Portugal.....	43
Figura 3- Portugal, cidade do Porto, região da Ribeira- Barredo, 1969.....	48
Figura 4- Sistema de organização tripartida do poder e da autoridade.	57
Figura 5- Questões antigas e novas do patrimônio.....	67
Figura 6- Três colunas da gestão do patrimônio 73	73
Figura 7- Três colunas da gestão do patrimônio integrada à governança em rede.....	74
Figura 8- Processos que envolvem a governança.....	76
Figura 9- Capa <i>Management plans for world heritage sites</i>	97
Figura 10- Capa <i>The Old And New Towns Of Edinburgh World Heritage Site- Management Plan 2011-2016</i>	99
Figura 11- Capa <i>Plan management Bath 2016-2022</i>	99
Figura 12- <i>Guía metodológica para la formulación, seguimiento y evaluación de planes de manejo para las ciudades mexicanas patrimonio de la humanidad y los centros históricos y tradicionales del país (2010)</i>	101
Figura 13- Fases de elaboração de um plano de gestão para centro histórico.....	102
Figura 14- Matriz <i>SWOT</i>	104
Figura 15- <i>The Road to Success: Integrated Management of Historic Towns- Guidebook (2011)</i>	105
Figura 16- Ciclo PDCA.....	107
Figura 17- Ciclo PDCA. Destaque para (Planejar)	108
Figura 18- Exemplo de cartografia social realizada em bairro.....	109
Figura 19- Participação dos cidadãos para definir objetivos e ações para plano integrado de gestão do patrimônio. Regensburg, Alemanha	110
Figura 20- Ciclo PDCA. Destaque para (Fazer)	110
Figura 21- Debate público em Lublin Polônia.	111
Figura 22- Ciclo PDCA. Destaque para (Controlar)	112
Figura 23- Ciclo PDCA. Destaque para (Agir).	112

Figura 24- Manual de gestão do patrimônio mundial cultural UNESCO.	115
Figura 25- Participação da comunidade para elaboração do Plano de gestão de Liverpool, Reino Unido.	116
Figura 26- Tripé da governança territorial	119
Figura 27- Ciclo do planejamento do sistema de gestão.	120
Figura 28- Macropolítica representada pela imagem de um cabo de aço.	122
Figura 29- Exemplo de matriz de programas e projetos no do plano de gestão.....	125
Figura 30- Componentes para avaliação de governança em políticas públicas	129
Figura 31- Sessão de <i>workshop</i> dos projetos, Edimburgo Escócia.	134
Figura 32- <i>Stakeholders</i> - Evento de workshop.	135
Figura 33- Reunião de consulta popular plano de gestão Florença – Itália.....	136
Figura 34- Estrutura do planejamento participativo.	139
Figura 35- Participação da comunidade para elaboração do Plano de gestão em Colônia do Sacramento, Uruguai.	140
Figura 36- Condições de construção histórica em Macau –China.	140
Figura 37- Limite da área incluída na lista UNESCO.	147
Figura 38- Imagem do Centro Histórico do Porto (Portugal).....	147
Figura 39- Capa do Plano de Gestão do Centro Histórico do Porto Patrimônio Mundial. ...	148
Figura 40- Limite das operações de reabilitação urbana	149
Figura 41- Análise do contexto da área histórica limite UNESCO.....	150
Figura 42- Estado de conservação do edificado	151
Figura 43- Reabilitação eixo Mouzinho-Flores e Morro da Sé.....	158
Figura 44- Centro histórico do Porto - Comparação entre imagens observadas das dinâmicas no ano de 2008 e de 2017.	162
Figura 45- Processo de discussão do Plano de Gestão de Santiago de Compostela, ES.....	163
Figura 46- Mapa Olinda- área protegida UNESCO	166
Figura 47- Imagem de Olinda-área protegida UNESCO	167
Figura 48- Capa do Plano de Gestão para o Sítio Histórico de Olinda	168
Figura 49- Cabo de aço como metáfora das políticas públicas em Olinda.	172
Figura 50- Convite para as oficinas de planejamento participativo na página da Prefeitura de Olinda.	174

Figura 51- Foto da Bica do Rosário no sítio histórico de Olinda.....	178
Figura 52- Carnaval Olinda 2018.....	179
Figura 53- Comércio informal no carnaval.	180
Figura 54- Casa residencial com tapumes para prevenir que a urina dos foliões danifique a fachada da casa	180
Figura 55- Imóveis de uso residencial alugados para turistas no carnaval.....	181
Figura 56- A sujeira deixada pelos foliões e turistas.....	181
Figura 57- Problema de “pichações” nos imóveis.....	182
Figura 58- População em áreas de risco	182
Figura 59- Audiência pública para revisão da legislação urbanística do sítio histórico de Olinda	183

Índice de quadros

Quadro 1- Síntese das revoluções urbanas aliada a ação, concepção, produção e gestão das áreas históricas.....	65
Quadro 2- Princípios do novo urbanismo.	68
Quadro 3- Princípios da boa governança	78
Quadro 4- Cartas adotadas pelos Comitês Nacionais do ICOMOS	80
Quadro 5- Resoluções e declarações em Simpósios do ICOMOS.....	80
Quadro 6- Cartas adotadas pelos Comitês Nacionais do ICOMOS	81
Quadro 7- ICOMOS cartas e outras normas	82
Quadro 8- Análise comparativa entre os princípios do novo urbanismo e os princípios de Valletta.	88
Quadro 9- Cartas adotadas no início do século XXI UNESCO/ ICOMOS	89
Quadro 10- Passagem da cidade-atração para a gestão da “complex-cidade”	91
Quadro 11- Modelo de Ciclo PDCA.	107
Quadro 12- Salvaguarda do patrimônio cultural.	109
Quadro 13- Exemplo de estrutura de plano de ação local.....	111
Quadro 14- Fatores que devem ser considerados na elaboração do plano de gestão.....	116
Quadro 15- Relação entre efeitos, produtos e processos.....	124
Quadro 16- Esquema de indicador de monitoramento, utilizando o método de “semaforização”.....	126
Quadro 17- Períodos de entrega dos relatórios dos Estados –Partes Patrimônio Mundial. ..	128
Quadro 18- Matriz de programas e Projetos-Síntese Economia e Turismo.	137
Quadro 19- Matriz de programas e Projetos-Síntese Estratégia funcionalidade e segurança.....	138
Quadro 20- Desafios e oportunidades.	151
Quadro 21- Resumo do plano de ação.	153
Quadro 22- Indicadores.....	154
Quadro 23- Plano de ação - Eixo prioritário turismo.	161
Quadro 24- Matriz de planejamento (os programas, projetos e atividades deverão nascer do cruzamento dos eixos abaixo).	169

Quadro 25- Objetivos do Plano de Gestão para o Sítio Histórico de Olinda.	170
Quadro 26- Metas, objetivos, programas, projetos e atividades	171
Quadro 27- Indicadores dos objetivos.....	172
Quadro 28- Número de propriedades Patrimônio Mundial por região	186
Quadro 29- Resumo de análise comparativa dos planos de gestão.....	188

Lista de abreviaturas e siglas

BID- Banco Interamericano de Desenvolvimento

BNDES- Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

BM- Banco Mundial

CE- Comissão Europeia

CECI- Centro de Estudos da Conservação Integrada

CIVVIH- Comitê Internacional sobre Cidades Históricas e Vilas

CIAM- Congresso internacional de Arquitetura Moderna

CRUARB- Comissariado para a Renovação Urbana da Área Ribeira- Barredo

DPHAP-MA- Departamento do Patrimônio Histórico e Artístico do Maranhão

FDZHP- Fundação para o Desenvolvimento da Zona Histórica do Porto

HerO- Heritage as Opportunity

IBGE- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ICCROM- International Centre for the Study of the Preservation and Restoration of Cultural Property

OECD – Organization for Economic Co-operation and Development

ICOMOS- International Council of Monuments and Sites.

IOG- Institute on Governance

IUCN- International Union for Conservation of Nature

IPHAN- Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional

IPTU- Imposto Predial e Territorial Urbano

PAC- Programa de Aceleração do Crescimento

PCH- Programa Integrado de Reconstrução das Cidades Históricas

PDCA- Plan, Do, Control, Act

PDLI- Plano de Desenvolvimento Local Integrado

PNUD- Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

POLIS- Programa de Requalificação Urbana e Valorização Ambiental de Cidades

PRODETUR- Programa de Desenvolvimento do Turismo do Nordeste

RECRIA- Regime Especial de Comparticipação na Recuperação de Imóveis Arrendados

REHABITA- Programa de Intervenção Regime de Apoio à Recuperação Habitacional em Áreas Urbanas Antigas

SODECA- Sociedade Olindense de Defesa da Cidade Alta

SEDESOL- Secretaria de Desarrollo Social do México

SPHAN- Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional

SRU- Sociedade de Reabilitação Urbana- Porto Vivo

SWOT- Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats

TCU- Tribunal de Contas da União

UE- União Europeia

UNESCO- United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization

URBACT- Programa de Cooperação Territorial Europeia

ZEPC- Zonas de Especial Proteção Paisagística e Cultural

ZOOP- Ziel Orientiere Projekt Planung

Introdução

A Humanidade enfrenta hoje – como sempre – um conjunto de mudanças. A globalização dos mercados e dos métodos de produção, em particular, causaram recentemente transformações significativas na governação política, nas sociedades e nas novas estruturas e condições de cidade (ICOMOS, 2011).

Os “Princípios de Valletta para a salvaguarda e gestão de cidades e conjuntos urbanos históricos” olham as transformações urbanas de uma forma que nos obriga a repensar as questões que envolvem o patrimônio histórico nas cidades, de modo a responder a uma variedade de interesses e necessidades, sendo fundamental considerá-lo como um recurso essencial e como parte do sistema urbano, integrado à vida social, cultural, política e econômica dos nossos tempos (ICOMOS, 2011, p. 2-3).

A alteração do tipo e ritmo do processo de modernização e a escala das mudanças sociais, ajudam a compreender que a política para o patrimônio ganha uma importância cada vez maior, considerando a “necessidade” de preservar a memória da cidade, no que é visto como o essencial da sua identidade e principal referência para uma sociedade que se transforma rapidamente (ASCHER, 2010).

Assim, sendo a cidade viva e convidativa, ela é o ponto de partida para um planejamento integrado que considere vários elementos, funções, usuários e relacionamentos. Tal complexidade exige avanços nas práticas de gestão, dando maior ênfase na relação do patrimônio com o desenvolvimento local, assinalando uma mudança importante na forma de pensar as políticas públicas, ao considerar o bem-estar dos que vivem na cidade (GEHL, 2015).

Partindo da visão que as transformações nos modos de gestão das áreas históricas se relacionam à adaptação das políticas de patrimônio ao ecletismo das necessidades locais, o tema sobre o qual se debruça a tese são as políticas públicas de patrimônio.

Logo, teremos o desafio de pensar as relações das políticas públicas de patrimônio integradas às políticas urbanas de desenvolvimento local como um novo processo de prática das áreas históricas que qualificaremos de gestão da “complex-cidade¹”. Para chegar a esta

¹A cidade é uma realidade complexa, dinâmica e contraditória, envolvendo dimensões físicas, geográficas, ambientais, urbanísticas, bem como demográficas, sociais, econômicas, culturais, políticas, legais, técnicas e organizacionais, abrindo-se novos campos na área dos valores e comportamentos. Essas dimensões estão todas interligadas para configurar fenômenos urbanos (De la Mora, 2012).

conceitualização, alicerça-se na análise de documentos, recomendações, abordagens e modelos elaborados, a partir do século XXI, por órgãos internacionalmente relevantes, os quais indicam que o novo século inaugura um novo período das práticas urbanas de gestão de patrimônio. Com efeito, para defender a abordagem - gestão da “complex-cidade”, utiliza-se como fio condutor a periodização dos três momentos consolidados na trajetória das práticas de preservação defendidas por Sant’anna (2014) como sendo, designadamente a *cidade-monumento*, a *cidade-documento* e a *cidade-atração*. Para a autora, cada período anteriormente citado, marca uma noção de patrimônio, uma determinada norma(s) de preservação e, conseqüentemente, uma determinada ação. Associados a essa ideia, e objetivando qualificar esses três períodos a partir das relações sociais, culturais, políticas e econômicas que articulam as cidades e o tipo de urbanismos que elas geram, complementa-se aos estudos de Sant’anna, as duas últimas revoluções² urbanas proposta por Ascher (2010).

Nessa interpretação, os dois primeiros momentos da trajetória das práticas de preservação, respectivamente, a *cidade-monumento* e a *cidade-documento* (SANT’ANNA, 2014), estão inseridas na segunda revolução urbana, chamada por Ascher (2010) de urbanismo. Já o terceiro período a *cidade-atração* (SANT’ANNA, 2004), é marcado por novas atitudes, projetos e modos de ação nas práticas urbanas e qualificada por Ascher de neo-urbanismo ou de “novo-urbanismo” (ASCHER, 2010, p. 60).

Assim, incluindo-se a periodização estabelecida por Sant’anna e a análise de Ascher (2010), são apresentas, em cada uma das três fases, cartas, documentos e recomendações de forma a estabelecer uma data de início e de fim para cada período exposto. Dessa forma, salvaguardadas as diferenças de cidade para cidade, até pela dimensão desigual dos tecidos antigos e as desiguais capacidades econômicas dos países, como regra geral, foram delimitados períodos aproximados das práticas ocorridas na época, cabe cada país adaptar ao seu contexto para mais ou para menos

²Ascher (2001) distingue três fases distintas da modernização (enquanto proceso), todas elas associadas a revoluções urbanas: a primeira é marcada pelo aparecimento das novas concepções e primeiras utopias, chamado de paleourbanismo; a segunda modernidade e sua revolução urbana produziram modelos e deram nome à urbanização e a terceira modernidade pela emergência de novas atitudes e formas de pensar e projetar o futuro foi qualificada de neo-urbanismo. Cabe salientar que a primeira revolução urbana, a que abrange o período conhecido como fim da Idade Média e início da Revolução Industrial (Ascher, 2010, p.25), o patrimônio ainda não pertencia a um processo baseado em “norma” de gestão, sendo identificado como monumento histórico-artístico remetendo à memória de comemoração de fatos ou testemunhos da arte e história (Choay 2001), por esse motivo, a primeira revolução, não será abordada na tese.

Com efeito, a *cidade-monumento* que pode-se falar em termos de um período que inicia, em termos de gestão do patrimônio, a partir da Carta de Atenas (CIAM, 1933) até a Carta de Veneza (ICOMOS, 1964), caracteriza-se por uma ação fortemente centralizada e pelo uso do patrimônio em estratégias de ordem política, de nacionalismo. Os bens considerados patrimônio tendiam a ser imóveis individuais, palácios, locais de culto ou fortificações. É a época de Le Corbusier³, e das novas concepções de cidade, onde as operações de seleção, conservação e preservação do patrimônio monumental, constituíram, durante esse período, os principais focos dessa produção.

Em seguida, a *cidade-documento* que abrange da Carta de Veneza (ICOMOS, 1964) até o período, aproximadamente, da “Recomendação sobre a salvaguarda dos conjuntos históricos e da sua função na vida contemporânea”, conhecida popularmente como, Recomendação de Nairóbi (UNESCO, 1976) é marcada pelo processo de desenvolvimento das cidades em aspectos físicos e econômicos acarretada pela industrialização e pelo crescimento acelerado urbano. A fim de não impedir a modernização ocasionada por esses processos, são criados legislações para planejar as cidades de forma mais racional e, conseqüentemente, inicia-se as alterações na forma de gestão da preservação, a partir da valorização dos conjuntos urbanos, principalmente os localizados em áreas centrais, o que vieram a constituir, mais tarde, nos centros históricos. Resultado dessa nova política de gestão do patrimônio, cria-se inventários, levantamento físicos e arquitetônicos do estado geral da área, legislações e políticas urbanas de preservação, destacando, principalmente, o valor social do patrimônio e a manutenção dos habitantes locais na área preservada, iniciando uma redefinição do processo de gestão, caracterizado pela ideia de firmar o patrimônio não mais como uma questão estética ou artística, mas ampliando a valoração de áreas representativas como documentos de processos econômicos, históricos e sociais de produção do espaço urbano.

A expansão do processo de globalização, a transformação do sistema de mobilidade urbana, as mudanças econômicas e sociais cada vez mais aceleradas e a banalização das inscrições na lista do patrimônio mundial, constituíram uma nova configuração nas práticas de preservação e valorização do patrimônio, dando início a *cidade-atração*, última fase periodizada por Sant’anna (2004). Para tratar da *cidade-atração* e considerando as cidades e as diferenças temporais de surgimento desse processo nos núcleos antigos, a fim de marcar a

³Charles-Eduard Jeanneret-Gris, mais conhecido pelo pseudônimo de Le Corbusier, foi um arquiteto, urbanista, de origem suíça e naturalizado francês em 1930. Defendia o racionalismo funcional nos projetos, isto é, visão de cidade-funcional, exemplo, Plan Voisin (Paris, França em 1925). Auxiliou com suas ideias a Carta de Atenas em 1933.

universalização dessa manifestação, chamado por Harvey (2005) de “empreendedorismo urbano”, registra-se, como marco inicial dessa nova reformulação das práticas preservacionistas, a “Carta internacional para a salvaguarda das cidades históricas”, mais conhecida como Carta de Washington (ICOMOS, 1987).

Esta *cidade-atração*, constitui-se como produto de uma terceira revolução urbana (ASCHER, 2010), caracterizada pelo desenvolvimento e promoção de uma nova atitude em relação as cidades, com novas práticas de gestão dos espaços urbanos; inaugura-se o neo-urbanismo, e com ele surgem novas formas de pensar e atuar na organização das cidades. Ocorre uma transição das políticas urbanas e sociais, que eram voltadas anteriormente, sobretudo, para contrariar o declínio urbano e em especial a degradação material dos imóveis, para uma valorização territorial que implica a valorização econômica, muito focada, quase sempre, no reforço da atratividade (de investimentos, visitantes e novos residentes).

Finalmente, surge o século XXI e com ele vem uma série de reflexões. Dos desafios lançados no final do século XX, muitos deles ficaram escritos em papéis e não refletiram-se em ações concretas no território, o que levou os órgãos internacionais de patrimônio a re-pensar nas práticas de gestão, já que os resultados almejados, não abrangeram a todos objetivos na *cidade-atração*.

O início do ano 2000 é marcado, principalmente na Europa, por uma série de documentos que priorizavam novas formas de gestão das cidades, reforça-se a integração setorial, que diz respeito à articulação entre os diferentes campos da política (como transporte, economia, habitação, mobilidade urbana, meio ambiente, cultura-patrimônio histórico, infraestrutura, etc.), ao invés de abordagens mono-setoriais e gestões tradicionais. Valoriza-se a articulação de todos os setores e a participação da sociedade, de forma a planejar democraticamente a cidade.

A emergência destas formas inovadoras de governação, mais colaborativas, participativas, inclusivas e integradas, nos remetem aos modelos de governança, que a partir do início do século XXI, são cada vez mais firmados, por órgãos politicamente relevantes, como a única forma de gerir de maneira eficaz os territórios cada vez mais complexos (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento- PNUD).

A partir do Memorando de Viena “Patrimônio Mundial e Arquitetura Contemporânea - Gerenciando a Paisagem Urbana Histórica” (UNESCO, 2005) inicia uma nova trajetória nas práticas de patrimônio do século XXI. Neste documento afirma-se que a paisagem urbana histórica não pode ser simplesmente vista como uma acumulação de monumentos

significativos, mas precisa ser considerada como um organismo vivo e espaço de vida fundamental para seus habitantes que só podem sobreviver se todas as suas funções forem abordadas igualmente. Também, ratifica-se que as soluções resilientes para o patrimônio urbano só serão alcançadas por meio de modelos integradores— ancorados em princípios participativos, colaborativos e de governança— aplicados de forma importante no território- patrimônio- população (VARINE, 2013), fundamentando a legitimidade das políticas públicas de patrimônio integradas as políticas de desenvolvimento local.

Assim, o conceito de política para o patrimônio cria as bases para que o bem passe a ter uma função na vida da comunidade, a partir da visão “ [...] que o patrimônio é antes de tudo local, antes de ser nacional e mundial” (VARINE, 2013, p. 229), ou seja, ressalta-se a necessidade de contextualizar as questões do patrimônio em uma estrutura mais ampla, associando sua relação com a comunidade local, dessa maneira, o trabalho colaborativo assume papel crucial a partir da visão compartilhada de implementar políticas para a gestão de cada local de patrimônio, considerando seu contexto urbano mais amplo.

Nesta linha de pensamento, marcada pelas mudanças na forma de fazer políticas urbanas em núcleos antigos e tendo como marco inicial documentos redigidos a partir do século XXI, tais como o Memorando de Viena (UNESCO, 2005), e, posteriormente, outros documentos relevantes, incluindo a Carta de Valletta (ICOMOS, 2011), lança-se a tese de novos compromissos à gestão das áreas históricas no século XXI.

De modo a dar corpo a hipótese da tese a partir do entendimento das ações, no sentido de concretização de um padrão instituído capaz de orientar pensamentos e condutas em relação ao uso de novas metodologias e práticas de gestão, será analisado o instrumento nomeado Plano de Gestão do Patrimônio Cultural.

O Plano de Gestão, cuja elaboração é obrigatória para todas cidades inseridas no rol Patrimônio da Humanidade, desde o ano de 2005, conforme as Diretrizes Operacionais para a Implementação da Convenção do Patrimônio Mundial, aparece como um importante instrumento do chamado novo planejamento urbano em áreas antigas que buscam recuperar sua legitimidade quanto à intervenção pública na cidade, inaugurando um período de transformação da prática de planejamento do patrimônio, e em torno desse instrumento se estruturou a hipótese da presente pesquisa.

Deste modo, o objetivo da tese é clarificar o entendimento do instrumento plano de gestão e compreender seu processo de operacionalização, seus conteúdos, ferramentas, bem

como atores envolvidos em sua elaboração, tendo em vista a pouca compreensão dos seus mecanismos e ferramentas na prática.

Assim, este estudo complementa pesquisas precedentes e busca identificar os caminhos para os novos compromissos urbanos à gestão das áreas históricas, embutida na proposta dos planos integrados de gestão do patrimônio cultural, os quais representam um instrumento capaz de dar uma nova vida a gestão da “complex-cidade”.

Tendo como ponto de partida a análise dos planos de gestão, os objetivos específicos da investigação são: apresentar o processo de transformação da gestão de áreas históricas, dos conceitos e das políticas urbanas que levaram a gestão da “complex-cidade”; compreender a emergência do conceito de governança (como alternativa aos modelos de governação) no processo de gestão das áreas históricas e identificar práticas, documentos e mecanismos que lhe estão associados; identificar o sentido da transformação associadas a governança, ao planejamento e as políticas públicas, definindo a importância desses elementos no plano de gestão; discutir e refletir os planos de gestão como um novo compromisso urbano de gestão das áreas históricas, bem como caracterizar suas metodologias e ferramentas de gestão; refletir sobre a transformação na forma e conteúdo dos planos de gestão; caracterizar o processo de elaboração dos planos de gestão a partir da escala internacional e nacional, procurando compreender o quadro estrutural e institucional, o conteúdo instrumental, os atores envolvidos no processo, com especial atenção ao cruzamento entre o patrimônio e o integração com as demais políticas públicas e, por último, refletir até que ponto a proposta dos planos de gestão representa uma nova política de planejamento urbano para as áreas históricas Patrimônio da Humanidade.

As problemáticas e hipótese de uma tese não podem estar apartados sem um método de investigação, nesse sentido tem-se como proposta da tese, o método de investigação de estudo de caso. O objeto de estudo, os casos analisados, são o plano de gestão do patrimônio cultural do centro histórico do Porto⁴, em Portugal e o plano de gestão para o sítio histórico de Olinda⁵, no Brasil.

⁴A cidade do Porto foi objeto de estudo da autora no ano de 2015, a partir do projeto de estudo financiado pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES-Brasil).

⁵Os estudos na cidade de Olinda, ocorridos no ano de 2016 e 2017, decorreram da pesquisa desenvolvida no âmbito da 1ª chamada pública de pesquisas do Centro Lúcio Costa/ CLC-IPHAN, centro de categoria 2 sob os auspícios da UNESCO. Essa pesquisa fez parte de um estudo efetuado sobre o papel da política pública de incentivo fiscal do imposto predial territorial urbano sobre imóveis históricos privados nas áreas históricas, Patrimônio Mundial, de Ouro Preto, MG, Olinda, PE e São Luís, MA.

Em relação ao estudo de caso, segundo Martins (2008):

[...] trata-se de uma investigação empírica que pesquisa fenômenos dentro do seu contexto real, onde o pesquisador não tem controle sobre eventos e variáveis, buscando apreender a totalidade de uma situação e, criativamente, descrever, compreender e interpretar a complexidade de um caso concreto (MARTINS, 2008, p. s/p).

Assim, a escolha do Plano de Gestão do Centro Histórico do Porto Patrimônio Mundial, elaborado no ano de 2008 e do Plano de Gestão para o Sítio Histórico de Olinda, elaborado no ano de 2015, justifica-se pelo fato de serem as duas primeiras cidades Patrimônio Mundial de língua portuguesa a elaborarem o instrumento em seus respectivos países.

A análise efetuada aborda as dimensões teóricas e práticas, mas não tem a pretensão de apresentar todas as abordagens e metodologias dos planos de gestão, irá apenas expor alguns casos de exemplos europeus, da América Latina e da Ásia e, finalmente, os estudos de caso do Plano de Gestão do Centro Histórico do Porto Patrimônio Mundial (2008) e do Plano de Gestão para o Sítio Histórico de Olinda (2015).

Para investigar e determinar um programa detalhado de apreciação dos planos de gestão, a investigação baseou-se nos ensinamentos vindos do referencial teórico, das publicações, entrevistas, das características dos próprios planos, das cidades onde são elaborados e de todas as ações que foram desenvolvidas até a conclusão do estudo. Assim, da investigação conduzida, resultam alguns dados, observações e conclusões que pretendem dar resposta aos objetivos e questões enunciadas, ainda que, simultaneamente, levantem novas questões de investigação.

À procura de respostas para os objetivos e questões levantadas, levou que a investigação fosse conduzida com recurso de um conjunto diversificado de técnicas e metodologias, que foram sobrepondo-se e complementando ao longo de todo o processo e se traduziram em vários procedimentos:

a) Revisão da literatura e definição do quadro teórico

A revisão da literatura processou-se através de três formas distintas. Uma diz respeito à pesquisa, análise e reflexão da bibliografia existente sobre as questões associadas à gestão, planeamento e políticas urbanas bem como a sua transformação em documentos, legislações e recomendações internacionais e nacionais. A segunda está associada ao envolvimento da autora em grupos e sessões de debate sobre os temas em análise, procurando apresentar e discutir os diferentes conceitos e interpretações no sentido de consolidar o quadro teórico. A terceira diz respeito à participação em encontros internacionais, nacionais, regionais e locais sobre as temáticas em análise. Através deste processo, procurou-se clarificar os conceitos e as teorias com que a observação empírica iria debater-se, tendo em vista assegurar um posicionamento

científico que favorecesse uma melhor compreensão dos fenômenos e das dinâmicas que lhe estão associadas. Em suma, procurou-se definir com rigor o quadro teórico que liga os aspetos da governança, do planeamento integrado de políticas públicas e dos planos de gestão, consolidando as hipóteses e questões de investigação.

b) Recolha, análise de conteúdo e tratamento de informação

A recolha e tratamento de dados tiveram por objetivo confrontar com as dinâmicas da gestão observadas nas áreas históricas. Para tal, procedeu-se a coleta de informação através de documentos, pesquisa eletrônica, consulta em fontes de informação, contatos com instituições públicas, publicações e trabalhos considerados como pertinentes. As principais fontes de informação analisadas dizem respeito a:

- Documentos internacionais da UNESCO;
- Publicações diversas de instituições europeias;
- Publicações de planos de gestão europeus;
- Publicações de planos de gestão da América Latina;
- Documentos e instrumentos de política urbana nacional (Brasil/ Portugal);
- Publicações diversas de instituições nacionais e internacionais de património histórico cultural;
- Legislações nacionais, estaduais e municipais;
- Documentos oficiais sobre as políticas públicas de património nacionais e internacionais
- Informação sobre programas financiados
- Relatórios setoriais e municipais;
- Publicações na imprensa;
- Informação cartográfica;

c) Entrevistas

As entrevistas foram efetuadas junto às instituições e pessoas consideradas “informantes qualificados” de modo a auxiliar na compreensão das dinâmicas de elaboração dos planos integrados de gestão, sendo de fundamental importância para a mensuração e o tratamento dos dados e das análises dos processos de gestão do plano.

Tais entrevistas foram construídas em dois blocos principais de questões: o primeiro, buscando entender a visão dos técnicos das instituições públicas de proteção patrimonial e de outros setores que participaram do processo de elaboração dos planos de gestão. O segundo diz respeito à visão da população local em relação ao próprio plano de gestão.

Na cidade do Porto, em Portugal, as entrevistas foram realizadas, de maio a dezembro de 2015, posteriormente em outubro de 2016 e novembro de 2017, com agentes diretamente ligados ao Plano de Gestão do Centro Histórico do Porto, órgãos tais como Sociedade de Reabilitação Urbana (Porto Vivo) e setores pertencentes a Câmara do Município do Porto, arquitetos e associações. Aplicou-se com esses atores um modelo de entrevista aberta, favorecendo o diálogo fluido.

Na cidade de Olinda, no Brasil, as entrevistas foram realizadas no mês de julho-agosto de 2016 e no mês de março de 2017 juntamente com os técnicos das instituições públicas de proteção patrimonial (Secretaria de Patrimônio e Cultura e Escritório Técnico do IPHAN) e setores relacionados ao processo de elaboração do plano (Secretaria de Meio Ambiente Urbano e Natural (Secretaria Executiva de Planejamento Urbano, Departamento de Informações Municipais).

Através das entrevistas foi possível realizar um primeiro teste às hipóteses que resultaram da revisão bibliográfica sobre os efeitos e resultados das políticas implementadas e almejadas para a área histórica, o que ajudou a estabilizar o quadro teórico e o objeto e amplitude da investigação. Os contatos mantidos ajudaram também a uma identificação mais rigorosa dos principais atores locais e facilitaram o acesso a informação diversa e em especial a dados atualizados e de difícil acesso.

Posteriormente, no Porto foram realizadas entrevistas com moradores do centro histórico e associações e em Olinda junto à população participante da construção do plano de gestão, tais como residentes locais e membros de associações de moradores do sítio histórico.

Tais entrevistas seguiram uma estrutura que procurou recolher informação sistemática e atualizada sobre:

- o envolvimento dos atores locais no processo de elaboração dos planos
- a abertura e transparência no processo de elaboração dos planos
- as políticas públicas abordadas pela população local nos planos
- as expectativas dos atores locais em relação aos planos

d) Observações e levantamentos

Foram realizadas observações, *in loco*, dos fluxos diários, bem como levantamentos fotográficos das realidades urbanas que caracterizam as áreas históricas das duas cidades. Por meio destas análises, foi possível compreender um conjunto de relações entre a formulação teórica dos conceitos e a sua verdadeira aplicação prática.

e) Análise da informação e discussão de hipóteses

Com uma análise pormenorizada teórica, confrontando com os dados colhidos nas entrevistas, somados a observação empírica oriunda dos campos, a qual nos ofereceu uma realidade das principais dinâmicas em relação a gestão de políticas urbanas integradas a de patrimônio; julga-se ter sido possível responder às questões de investigação e aos objetivos inicialmente colocados, bem como estabelecer um conjunto de relações entre a formulação teórica dos conceitos, o seu enquadramento

político e a sua aplicação prática. Resultou daqui a enunciação de um conjunto de conclusões sobre as dinâmicas de gestão e planos analisados, procurando promover a reflexão crítica sobre a realidade dos planos de gestão em uma dimensão da realidade local, concluindo-se com algumas recomendações que podem ser vistas como contributo à melhoria na elaboração e implementação dos planos de gestão.

Assim, a apresentação dos resultados de um trabalho conduzido entre Abril de 2014 a Dezembro de 2017, está condensada ao longo de cinco capítulos, além desta introdução e uma conclusão.



No segundo capítulo; como ponto de partida, e para uma melhor compreensão do que se entendia e pretendia com o patrimônio, considerou-se necessário fazer uma breve revisão do contexto histórico que se inseria os núcleos antigos da época, refletindo-se sobre a evolução dos conceitos e das políticas; facilita-se essa análise a partir da periodização das práticas preservacionistas defendidas pela autora Sant’anna (1995; 2004; 2014) e as duas últimas revoluções urbanas propostas por Ascher (2010). Nesta linha, a tese inicia-se com uma análise do patrimônio em um dado momento da história, tanto em nível das ideias e dos princípios teóricos como das dinâmicas sociais, culturais, econômicas e políticas que lhes estiveram subjacentes. Para melhor entendimento do processo de transformação da gestão do patrimônio dividiu-se o capítulo em subcapítulos: a gestão da *cidade-monumento*: as duas primeiras revoluções urbanas modernas; a gestão da *cidade-documento*: políticas urbanas para “organização” das áreas históricas; a gestão da *cidade-atração*: as transformações econômicas, culturais e políticas e os caminhos da diversidade e a diversidade de caminhos: a *sociedade hipertexto*, neste último apresenta-se uma síntese do contexto das transformações na organização social, cultural, política e econômica, as quais levaram a produção de novos documentos e abordagens que induziram a gestão da “complex-cidade”.

No terceiro capítulo procura-se analisar a “complex-cidade” do patrimônio e sua relação com os novos compromissos urbanos à gestão das áreas históricas, neste sentido contextualiza-se as questões do patrimônio em uma estrutura mais ampla, valorizando abordagens integradas, colaborativas e estratégicas no desenvolvimento das políticas públicas, concedendo especial atenção à construção do quadro teórico e à compreensão das várias dimensões das transformações ocorridas/em curso no campo do planejamento, da gestão e da governança, com especial atenção aos princípios de boa governança propostos por instituições politicamente relevantes. Em seguida, analisa-se as principais dimensões da governança, propondo, a partir dos seus aspectos centrais, uma definição que pretende sintetizar os valores e princípios que fazem da abordagem um modelo nas políticas de planejamento integrado e objetivo de governação das áreas históricas, dessa forma clarificando o sentido com que se usa o conceito ao longo do trabalho. Finalmente, a pesquisa centra-se em refletir sobre o desafio de gerir o Patrimônio Mundial, conciliando a manutenção dos valores com as transformações e as mudanças impostas pelo século XXI; apoia-se no contexto dos novos princípios do urbanismo e em uma atitude mais reflexiva de gestão estratégica, adaptada a uma sociedade mais complexa (ASCHER, 2010, p. 79). Nesta linha de pensamento, apresenta-se conceitos, instrumentos,

documentos e recomendações desenvolvidos em nível internacional que contribuíram para efetivar e aperfeiçoar os processos de gestão da “complex-cidade”. No âmbito desta análise, procura-se compreender as transformações das dinâmicas, dos processos e das novas metodologias de gestão, em especial tudo o que está mais diretamente associado com a integração dos princípios da governança e com os resultados para a transformação das áreas históricas e melhoria dos processos de gestão, com especial atenção aos planos de gestão.

No quarto capítulo da pesquisa, a análise centra-se na articulação entre os conceitos abordados no capítulo anterior e os processos que levaram a obrigatoriedade dos Estados-partes Patrimônio Mundial à elaboração dos planos de gestão. Nessa linha, apresenta-se dois exemplos de guias metodológicos de planos de gestão, designadamente na América Latina, *Guía metodológica para la formulación, seguimiento y evaluación de planes de manejo para las ciudades mexicanas patrimonio de la humanidad y los centros históricos y tradicionales del país* (2010) e na Europa *The Road to Success: Integrated Management of Historic Towns-Guidebook* (2011). Desses dois modelos, são extraídos processos de construção, planejamento, estrutura, quadro institucional, participação, instrumentos metodológicos, bem como especificidades de cada guia. Em seguida, apresenta-se o Manual de Referência – Gestão do Patrimônio Mundial Cultural UNESCO (2016), documento que tem por objetivo oferecer orientações práticas e ferramentas para as atividades cotidianas de gestão que reconheçam o número cada vez maior de partes envolvidas e de objetivos a atingir; assim, por meio de novas metodologias, este documento consolida os princípios de boa governança e ratifica, pelos processos apresentados, o modelo de gestão da “complex-cidade”. Como fio condutor das ferramentas expostas, apresenta-se metodologias de acompanhamento e avaliação, e relacionada a elas, aborda-se exemplos de instrumentos utilizados.

No quinto capítulo, expõe-se uma breve análise sobre a transformação da forma e conteúdo dos planos de gestão elaborados a partir do início do século XXI- designadamente na América Latina e Europa. Para identificar tais apreciações, aborda-se o processo de construção dos planos, considerando os fatores que estão na sua origem e as diferentes fases de transformação e orientação das práticas de gestão no território em que foi elaborado, as quais refletem nos planos revisados. Em seguida, descreve-se uma breve reflexão sobre o uso de novas ferramentas e metodologias utilizadas na elaboração dos planos e dos seus valores em um contexto de instrumento a serviço da comunidade local. No âmbito desta análise, procura-se compreender a evolução geral das metodologias aplicadas nos planos de gestão, em especial, tudo o que está diretamente associado com a integração dos princípios da boa governança e

com os resultados para a transformação das áreas históricas e melhoria dos processos de gestão territorial.

Tendo em vista a ligação e complementariedade entre os temas abordados, no sexto capítulo atribui-se especial atenção ao estudo de caso do Plano de Gestão do Centro Histórico do Porto Patrimônio Mundial (2008) e do Plano de Gestão para o Sítio Histórico de Olinda (2015). A partir dos dois estudos, apresenta-se a operacionalização dos planos, seus conteúdos, instrumentos, estrutura, atores envolvidos bem como suas especificidades, logo, identifica-se as questões associadas aos programas e projetos tendo como referência as observações nas dinâmicas das áreas históricas em que foram implementados. Da análise dos documentos, reflete-se sobre os diferentes contextos em que foram desenvolvidos a considerar a *desigualdade da geografia do patrimônio mundial* defendida por Costa (2011). Por fim, expõe-se um quadro comparativo dos planos em que são confrontados a natureza dos investimentos para formulação do documento, os apoios das instituições de patrimônio, o envolvimento e participação dos atores locais, articulação entre escalas e administrações, conteúdo predominante, valores identificados e auxílio do município.

Nas conclusões apresenta-se os principais resultados, tendo por base a reflexão sobre o debate teórico e a análise da prática, considerando a transformação na forma de gestão das áreas históricas e as novas abordagens baseadas nos princípios de boa governança enquanto conceito, modelo e objetivo de governação. Sublinha-se a importância dos planos de gestão em um contexto de novos compromissos urbanos à gestão das áreas históricas no século XXI e sua relação às abordagens integradas, colaborativas e estratégicas de planejamento e desenvolvimento urbano.

Capítulo 1. – Gestão de áreas históricas: a transformação dos conceitos e das políticas.

A proposta de investigar, partindo de uma periodização, a transformação das práticas de gestão urbana, surgiu da análise, apoiada no entendimento de Ascher (2010), que o processo de urbanização não é contínuo e que portanto, pode ser distinguido em três grandes fases⁶, uma vez que as mudanças evidenciadas, por meio de acontecimentos econômicos, políticos e sociais, no modo de pensar a organização das cidades, afetaram de forma significativa as ações adotadas na gestão do patrimônio.

A partir do modo de ver a urbanização e modernização, Ascher (2010) insere a correlação existente entre cidade e a sociedade, com sua divisão técnica, social e espacial da produção. Assim, considerando o processo de modernização, implica analisar as importantes alterações que caracterizaram a Europa e os países da América Latina, principalmente no século XX e nos primeiros anos do século XXI, as quais refletiram em documentos, recomendações, modelos e abordagens relativas às práticas de gestão adotadas nas áreas históricas. Para essa análise apropria-se da trajetória das políticas de patrimônio abordadas, temporalmente, por Sant’anna (2014; 2004) como sendo a *cidade-monumento*, a *cidade-documento* e, finalmente, a *cidade-atração*.

Para finalizar o capítulo I, considerando a necessidade de gerir as políticas de patrimônio em caminhos cada vez mais incertos e analisando a amplitude das mudanças econômicas, culturais, políticas, territoriais, bem como a denominação da *sociedade hipertexto* (Ascher, 2010), propõe-se uma reflexão da “complex-cidade” dos novos compromissos urbanos à gestão das áreas históricas no século XXI.

⁶Cada fase desenvolveu ideias, modelos e revoluções que se estruturaram no paleourbanismo, urbanismo e neo-urbanismo.

1.1 A gestão da *cidade-monumento*: as duas primeiras revoluções urbanas modernas

Para o autor Ascher (2010, p. 26-27), a primeira modernidade, que traduz a instauração do Estado-Nação, gerou uma verdadeira revolução urbana, uma vez que a cidade medieval deu lugar a uma cidade “clássica”, entra em cena um novo poder do Estado, o qual traça avenidas, praças e jardins urbanos que acabam com as ruelas, vielas e hortas, “[...] transforma as muralhas, redefine e separa o público do privado [...]. Esta primeira cidade é moderna porque ela é concebida racionalmente para indivíduos diferenciados [...]”.

Posteriormente, as transformações do capitalismo a partir da Revolução Industrial, a explosão demográfica da população urbana e o surgimento de novos meios de transporte, aceleraram e provocaram a constituição de novos modos de vida sobre o homem e também sobre a cidade, é neste contexto que se dá a segunda revolução urbana proposta por Ascher (2010).

De fato, à luz do pensamento iluminista, das preocupações higienistas e da fé inabalável nos benefícios do progresso, os tecidos históricos passam a ser notados, mas como focos de doença e entraves ao desenvolvimento. Segundo Choay (2001), foi por meio das grandes reformas urbanas ocorridas na Europa em meados do século XIX, que surgiu a ideia de patrimônio. A autora cria um paralelo entre o nascimento do urbanismo e da ideia de “patrimônio urbano” no contexto das grandes transformações estruturais que surgem neste período.

Quando o “urbano” surge como objeto patrimonial, não é de início associado a nenhuma parte da cidade em especial; refere-se genericamente as áreas mais antigas e, se isso coincide quase sempre com os núcleos originais das aglomerações, nenhuma relevância particular é dada à questão da centralidade. Em outras palavras, a cidade como patrimônio surge identificada com o episódio urbano e não com uma parte específica da cidade.

Assim, a necessidade da gestão de áreas antigas, está única e exclusivamente voltada ao corpo social que se localizavam nas cidades, criando as condições para o aparecimento da disciplina de urbanismo e dos estudos sobre a ordem social (PECHMAN, 1991). Nesta linha de ideia, a área de valor memorial surge como foco de resistência no discurso que tematiza a cidade como lugar de desordem e caos e coloca sua organização como essencial para a saúde social. Este é o tempo de Haussmann e das grandes avenidas, das reformas urbanas saneadoras que atingiram o tecido urbano e das habitações.

A destruição das antigas cidades foi criticada por John Ruskin (RUSKIN, 1989, p. 183) e Willian Morris (CHOAY, 2001) ao defender a conservação dos tecidos históricos e da arquitetura antiga mais modesta. Neste período, as práticas de conservação incidiam quase que exclusivamente sobre edifícios individuais, palácios, locais de culto ou fortificações, os chamados monumentos históricos⁷ (CHOAY, 2001), os quais se destinavam a marcar fatos que deveriam ser materialmente assinalados, garantindo-se, assim, seu olhar na memória de um determinado grupo social. Sendo os tecidos antigos de carácter não-monumental, uma parte esquecida das cidades, os quais raramente se fazia qualquer referência, justificando as reformas urbanas e a destruição dos quarteirões antigos em nome da saúde pública, possibilitando a reestruturação urbana e um funcionamento adequado às novas demandas da industrialização.

Como observa Choay (2001), a noção de patrimônio histórico urbano se formou realmente na contracorrente de processo de urbanização dominante. Dessa forma, o discurso da preservação aplicado às áreas urbanas teve, inicialmente, uma função estratégica de resistência ao discurso higienista e racionalista dominante, tendo início com as observações de Ruskin sobre o valor dos tecidos urbanos como objeto de memória que mais tarde teria desempenhado também o papel educativo e museológico, ambos relevantes para a construção do conceito. Camilo Sitte (1992), um crítico do urbanismo praticado em sua época, percebe, como mais tarde também perceberia Kevin Lynch (2006), que a construção das cidades não pode se pautar apenas em critérios de funcionalidade, mas precisam também ser belas e organizadas, de modo a proporcionar boa orientação ao usuário, contribuindo para seu equilíbrio emocional. Sitte cria a análise morfológica como método para identificar o que nas cidades antigas proporcionou a configuração de espaços agradáveis e marcantes, a partir daí são introduzidas novas preocupações, além das que privilegiavam a cidade antiga como lugar de ordem e da produção, chamando a atenção para sua função também como lugar de vivência e cultura.

Já no final do século XIX, são inseridas as ideias de Camilo Boito (1977) ao tornar central a questão da autenticidade da obra, não importando tanto o “estado de inteireza” do edifício, tão necessário a Viollet-le-Duc, importa ao autor que a obra deveria ser realçada pelo elemento existente e o elemento novo (restauro) (BOITO, 1977).

Em termos de valores, Alöis Riegl (2014) trata a preservação como um culto que se baseia em valores mutáveis; mostrando que o culto ao passado parte de uma exigência cultural e artística do presente (FUSCO, 1984). Riegl define a preservação como a busca de um estado

⁷ Choay situa o nascimento da ideia de monumento histórico no Renascimento, quando o olhar sobre a antiguidade clássica se dá numa dimensão estética e histórica.

de equilíbrio entre os vários valores que são atribuídos ao objeto selecionado, expondo assim, sua historicidade.

Assim, num processo que se iniciou no século XIX e se consolidou no século XX, o urbanismo incorporaria crescentemente o discurso da preservação, onde crescia o debate sobre a conservação e o restauro dos monumentos históricos.

É confeccionada a Carta de Atenas do Restauro⁸ (1932), que repercutiu na legislação de diversos países europeus e em documentos nacionais de referência, como na Carta Italiana do Restauro de 1932. Ambos documentos contaram com os contributos de Gustavo Giovannoni que, segundo Choay (2001), foi o criador do conceito de património urbano integrado; uma vez que pelo doutrinador, são valorizados nos tecidos antigos, não somente de carácter histórico ou artístico, mas também de uso.

Mais importante ainda, partindo de uma análise da sociedade, em especial no que diz respeito aos fenómenos de mobilidade e de comunicação, e aos processos de urbanização da época, Giovannoni faz uma previsão das suas tendências de evolução e conclui que os tecidos antigos poderão ter um importante papel a desempenhar, não só no presente, como no futuro, sendo a preservação das áreas históricas vista não somente por uma perspectiva estritamente conservacionista, mas integrada, pela primeira vez, na escala mais alargada de gestão do planeamento territorial. Por outro lado, defendia a conservação da cidade antiga através de sua separação da nova dinâmica urbana, embora com uma função dentro dela.

Em 1933, no IV Congresso Internacional de Arquitetura Moderna (CIAM), surge a Carta de Atenas, a qual foi redigida e assinada por grandes arquitetos e urbanistas internacionais do início do século XX, entre os quais se destaca Le Corbusier. Tal documento não é propriamente dirigido à prática da preservação, mas inclui diretrizes sobre como tratar os conjuntos urbanos antigos no contexto da cidade moderna, inicia-se uma análise dos problemas da cidade, em especial em nível habitacional.

A cidade é um instrumento de trabalho.
As cidades já não cumprem normalmente essa função.
São ineficazes: desgastam o corpo, contrariam o espírito.
Elas não são dignas da época: já não são dignas de nós.
(LE CORBUSIER, 2000, p. VII)

⁸ Resultado da primeira conferência internacional relativa aos monumentos históricos, promovida pelo Conselho Internacional dos Museus (ICOM), é o primeiro documento internacional sobre as questões da salvaguarda, da conservação e do restauro dos monumentos históricos.

Considera-se que as altas densidades populacionais existentes nas áreas antigas das cidades, insuficiência da superfície habitável por pessoa, poucas aberturas para o exterior, ausência de sol (consequência da sombra projetada na rua ou no pátio) e insuficiência de instalações sanitárias, conduziram à falta de condições de habitabilidade, sendo estes fatores agravados pela falta de superfícies verdes disponíveis, pelo mau estado de conservação das construções e pela presença de uma população com padrão de vida muito baixo, incapaz de adotar, por si própria, medidas defensivas.

Para além dos problemas habitacionais, a Carta de Atenas (1933) diagnostica, ainda, problemas ao nível da organização e estrutura da cidade: o espaço urbano era socialmente injusto, sendo que a população pobre ocupava as zonas desfavorecidas.

Tanto as ruas, como as grandes vias de comunicação, concebidas para peões ou carruagens, mostravam-se incapazes de dar resposta aos meios de transporte mecânicos e à expansão regular da cidade. Por outro lado, a utilização simultânea da rua pelo peão e pelo automóvel era geradora de congestionamentos e acidentes.

Equacionados desta forma, os problemas que a cidade apresentava não eram de fácil resolução. Não se prestavam a soluções de compromisso ou a operações de adaptação do existente – eles implicavam soluções radicais: uma cidade nova para substituir a antiga.

Em nome da saúde pública, bairros inteiros devem ser condenados. Alguns, fruto de uma especulação feroz, só merecem a picareta; outros, em função das memórias históricas ou dos elementos de valor artístico que contêm, deverão ser parcialmente respeitados; existem meios de preservar o que merece ser preservado, destruindo implacavelmente aquilo que constitui um perigo. Não basta sanar as habitações: há ainda que criar e ordenar os seus prolongamentos exteriores, os locais de educação física e os diversos terrenos desportivos, assinalando previamente, no plano geral, as áreas que lhes serão reservadas (CIAM, 1933).

Nem tudo que é passado tem por definição direito à perenidade; convém escolher com sabedoria o que deve ser respeitado [...] (CIAM, 1933).

Em resumo, o documento recomenda a busca de situações de conciliação entre as necessidades presentes da população (habitação como central do urbanismo) e a preservação dos testemunhos de valor excepcional; sendo que a criação da nova cidade devia reger-se por uma série de princípios dos quais destacavam-se: o planeamento urbano e os zoneamentos monofuncionais, como meio de garantir uma adequada distribuição das diversas atividades humanas – habitação, trabalho, circulação e recreio.

Importante ressaltar que esse período foi marcado pelo modelo regulatório de organização industrial “*fordo-keynesio-corbusiano*” caracterizado por Ascher (2010, p. 30), tendo sido baseado na organização e regulação da atividade econômica a qual privilegiava

claramente a economia nacional e sistemas de planejamento centralizados e autoritários, exercidos a partir do governo nacional e nos quais os atores locais não são chamados a participar na formulação de políticas públicas (EWALT, 2001), nem estão dotados de competências para intervir na governação dos territórios. Assim, esta segunda revolução urbana determinava efeitos bastante limitados no campo da preservação, na medida que suas principais preocupações restringiam-se à conservação de um bem, focando, quanto muito, a questão do seu entorno (TIESDELL, OC, HEATH, 1996).

No caso do Brasil, as políticas de preservação do patrimônio foram marcadas pelo Decreto Lei nº 25 de 1937, passando a ser o primeiro país da América Latina a possuir uma entidade oficial, em nível federal, para a preservação do patrimônio histórico e artístico, o Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional⁹ (SPHAN, 1980). O contexto político brasileiro também estava vinculado a um modelo de centralização do poder e nacionalismo, sendo o patrimônio um dispositivo utilizado para efetuar as relações de poder existentes no corpo social, na medida em que, no desenvolvimento das sociedades contemporâneas, a vinculação dos indivíduos a uma determinada identidade nacional, tornava-se cada vez mais um dispositivo estratégico de força para com os indivíduos. A título de exemplo, na cidade de Olinda-PE, o processo de seleção, a partir do tombamento¹⁰ de 1938, priorizou monumentos isolados de arquitetura religiosa e civil.

Sant’anna (2004, p. 27) defende a tese de que, neste período, a cidade patrimônio corresponde a *cidade-monumento*. A autora entende “a concepção de cidade onde as operações de conservação eram realizadas e vistas a reforçar uma unidade estética vinculada ao que os intelectuais modernistas concebiam como valor artístico”.

Tal fato é comprovado na citação de Sorgine (2008, p. 53), ao tratar das avaliações de Lúcio Costa¹¹, aos imóveis selecionados em Ouro Preto para as obras em 1949, os quais deveriam ser “os mais valiosos quanto à qualidade da arquitetura e ao interesse urbanístico”. Essas operações de seleção, conservação e gestão de áreas urbanas constituíam na época como focos privilegiados de concentração de relações de saber-poder e de contato para solicitação de

⁹ Sobre o assunto ver a publicação de 1980 do, então, SPHAN (Atual Instituto do Patrimônio Histórico, Artístico Nacional-IPHAN), intitulada Proteção e revitalização do patrimônio cultural no Brasil: uma trajetória (MEC/SPHAN/ pró-memória).

¹⁰ O tombamento é o instrumento de reconhecimento e proteção do patrimônio cultural mais conhecido no Brasil, podendo ser solicitado pela administração federal, estadual e municipal. Em âmbito federal, o tombamento foi instituído pelo Decreto-Lei nº 25, de 30 de novembro de 1937, é o primeiro instrumento legal de proteção do Patrimônio Cultural Brasileiro, e cujos preceitos fundamentais se mantêm em uso até os dias atuais.

¹¹ Pioneiro da arquitetura modernista no Brasil, ficou conhecido mundialmente pelo projeto do Plano Piloto de Brasília-DF.

apoios financeiros dos agentes públicos para a sociedade civil, uma vez que eram insuficientes os recursos federais para a recuperação aliada à exiguidade dos recursos municipais e à impossibilidade financeira dos proprietários arcarem com a conservação de seus imóveis (SORGINE, 2008, p.19), desencadeado por um crescimento espacial acelerado, gerando um empobrecimento considerável de uma parte da população urbana.

Na cidade de São Luís, por exemplo, as décadas de 1930 e de 1940, representaram aumento da população pobre na área histórica. A partir de um declínio econômico, em função da perda da atividade agroexportadora e da estagnação no crescimento das atividades fabris, esse período resultou na desvalorização da área central, reflexos das transformações econômicas que repercutiram na ocupação espacial da cidade, ocasionando deslocamentos das populações, dando início a novas ocupações da área histórica por meio da população menos favorecida, ocasionando transformações dos imponentes edifícios em habitações coletivas: os cortiços (SANTO, 2006, p.165; VIEIRA, 2008, p. 231).

Figura 1 – Aspecto da fachada de casario, cortiço, São Luís, Maranhão, Brasil.



Fonte – MARQUES, 2002.

Em resumo, é possível identificar que embora no plano legal as áreas urbanas só sejam protegidas a partir da década de 1930 com a Carta de Atenas (e mesmo assim, em geral, de modo subsidiário e em decorrência da preservação do monumento isolado), o entendimento que se tem delas como patrimônio é paralela à colocação da cidade em discursos pelos urbanistas e

higienistas em meados do século XIX, sendo o patrimônio apropriado como um discurso de resistência e de legitimação da nova ordem econômica e social, que não estava propriamente dirigido à conservação dessas áreas, mas a uma questão política- social muito mais ampla.

De fato, as formas urbanas desta época, certamente variaram conforme as cidades e países, tanto no plano prático como no teórico; mas que as ideias dos fundadores do urbanismo, tais como: Haussmann, Cerdà, Sitte, Howard e, claro, Le Corbusier, influenciaram a adaptação das cidades de todo o mundo, isto é inquestionável (ASCHER, 2010), sendo que as práticas e políticas de gestão e preservação do patrimônio não fugiriam a essa regra.

Após a Segunda Guerra Mundial, com o objetivo de garantir a paz por meio da cooperação entre as nações, é criada a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), e a partir desta são formuladas convenções, compromissos, cartas e declarações resultantes da adoção de normas internacionais de proteção, provocando novas tendências na gestão das áreas históricas, onde o valor artístico e monumental não constituíam mais o único critério de seleção, dando lugar à capacidade de determinado objeto concentrar, em si, informações históricas, de tal modo, que a *cidade-monumento* tornava-se uma *cidade-documento*.

1.2 A gestão da “cidade-documento”: políticas urbanas para “organização” das áreas históricas

Com o fim da Segunda Guerra Mundial, a Europa, sendo beneficiada em grande parte pela ajuda americana disponibilizada pelo Plano Marshall¹², enfrenta o processo de reparação dos estragos da guerra, o crescimento vertiginoso das cidades, a pressão do progresso tecnológico, o desenvolvimento das atividades econômicas, bem como novos estilos de vida urbana, o que resultaram na multiplicação de problemas de natureza social, econômica, cultural e ambiental.

O modelo de cidade moderna desencadeia dois processos que, apesar de parecerem opostos e contraditórios, estão intimamente relacionados – a coletivização das cidades e a fragmentação e individualização da mesma.

No primeiro caso, Healey (2002, p. 1777) refere-se à (re)criação dos territórios (cidades) como um “recurso coletivo”, pretendendo essencialmente designar a necessidade de valorizar

¹²Programa norte-americano destinado a recuperar as economias dos países do ocidente e sul da Europa, anunciado em Junho de 1947 pelo Secretário de Estado George Marshall, tendo como principal objetivo a criação de condições para o estabelecimento da democracia (travando assim o avanço para ocidente da influência soviética) nas nações europeias, acabando por tornar a economia da Europa dependente dos Estados Unidos da América.

a ação coletiva e de desenvolver instrumentos e estratégias de governação que sejam reconhecidos por todos e sirvam às necessidades e aspirações de todos os indivíduos, sem por em causa o interesse coletivo.

Essa preocupação pela “humanização da cidade”, ficou bem patente no VIII CIAM¹³, realizado na cidade de Hoddesdon, Inglaterra, em 1951. Da metáfora da máquina passa-se para uma análise da cidade por analogia com o corpo humano: o tema do congresso é “o coração da cidade”; surgindo o debate dos centros históricos.

O congresso enfatizou alguns dos aspectos sobre as relações sociais, as relações entre indivíduos, comunidade e espaço urbano, objetivando a refuncionalização das áreas centrais, bem como às estratégias que procuravam resolver as contradições entre desenvolvimento e preservação. Nessa linha de ideias, ao mesmo tempo que tais áreas eram vistas como espaços de vivências, também consideravam os “centros históricos” áreas que não possuíam estrutura para manter-se no papel de protagonistas exclusivos da centralidade das dinâmicas atuais exigidas pela cidade moderna, sendo codificada sua preservação à monofuncionalização de cunho cultural, habitacional e de algumas atividades tradicionais (SANT’ANNA, 1995). Argan, por exemplo, defendia que os centros históricos não poderiam ser adaptados às necessidades funcionais da cidade do futuro, destacando a área antiga como um local reservado para atividades “tranquilas” (ARGAN, 1975).

Neste período o vínculo que estabelecia entre patrimônio urbano e centralidade assumiu tal importância que, de certa forma, subordinou ou anulou a análise de outros aspectos da preservação. A área urbana-patrimônio cristalizada como centro histórico reforçou para a fragmentação da cidade- centro e periferia- desviando a atenção do problema da cidade como uma totalidade.

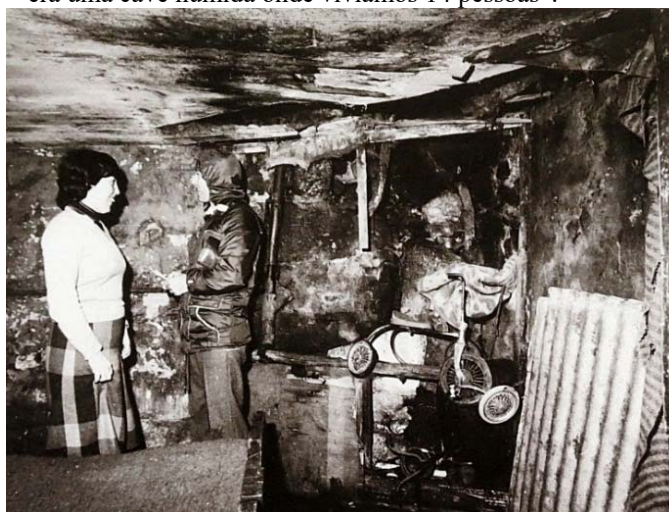
De fato, o processo de degradação, declínio e abandono das áreas centrais era fruto de uma relação complexa de dinâmicas inerentes ao sistema urbano, tais como: crescimento da população urbana, aumento da procura de habitação, procura de melhores condições de habitabilidade, alteração das estruturas de produção e emprego (VIEIRA, 2002). Nessa linha de raciocínio o discurso da refuncionalização, no sentido habitacional e cultural dos centros históricos promoveu, a manutenção do chamado “tecido social” provocando a queda de aluguéis, sua depreciação, bem como marginalização no conjunto da cidade, necessitando, constantemente, de investimentos públicos. Salienta Jacobs que neste período:

¹³Congresso Internacional de Arquitetura Moderna.

O planeamento urbano convencional trata os cortiços e seus habitantes de forma inteiramente paternalista. O problema dos paternalistas é que eles querem empreender mudanças muito profundas e optam por meios superficiais e ineficazes (JACOBS, 2011, p.186).

A título de exemplo, no caso de Portugal, este período foi marcado pela tentativa de criação de um novo centro (estruturado Rua de Gonçalo Cristovão) e por tentativas de renovação e salubridade na área histórica da cidade de onde as condições de habitação eram significativamente deficientes.

Figura 2 - Aspecto do interior de habitação degradada, na década de 1960, no Barredo Porto, Portugal. “Não entrava sol, era uma cave húmida onde vivíamos 14 pessoas”.



Fonte – CRUARB 25 Anos de Reabilitação, 2000.

Emerge, nesse sentido, a projeção de centros direcionais e de habitações residenciais para áreas limítrofes ao centro antigo, ocorrendo um afastamento da população residencial e a transformação do uso do solo para o comércio e serviços (VIEIRA, 2002).

Foi na base desta constatação que alguns autores, nomeadamente os marxistas, analisaram a planificação urbana como um dispositivo que privilegia, de facto, interesses particulares (os dos grandes capitalistas) com uma justificação de interesse geral (ASCHER, s/d).

É precisamente neste ponto que entra a individualização e fragmentação das áreas históricas, neste caso a fragmentação, com diferenciação, centro-periferia, e emergência de rupturas entre vários grupos sociais e organizações (SALGUEIRO, 1998), já que as expectativas de desenvolvimento eram cada vez maiores, vindo a influenciar decisivamente o

modo de ver e de planejar as políticas públicas na cidade existente (FERNANDES, CACHINHO, 2002).

Aos poucos a ideia inicial de patrimônio vai sendo ampliada para a preservação das vizinhanças¹⁴, sendo necessário conceber uma forma de proteger o tecido urbano, incluindo as ruas e os espaços públicos, o que levou ao surgimento de uma nova gestão à conservação que tinha por base áreas de intervenção, e que se relacionava, pela primeira vez, com o planejamento urbano.

Estava assim lançado um intenso debate em nível europeu sobre a conservação do patrimônio arquitetônico, neste aspecto a Carta de Veneza¹⁵ (1964) é apontada, segundo Motta, Thompson (2010, p. 19) “[...] como um marco para a preservação das áreas envoltórias dos monumentos [...]”. Além disso tal documento abordava a importância da utilização dos monumentos para fins socialmente úteis, sendo ainda nos dias atuais um texto de referência obrigatório no âmbito da conservação do patrimônio construído, e que veio a refletir em múltiplas legislações e recomendações de âmbito nacional e regional.

Anteriormente à redação da Carta de Veneza, a Carta de Gubbio¹⁶ (1960), já colocava em evidência a problemática dos centros históricos e a falta de instrumentos urbanísticos que tratassem estes núcleos dentro do âmbito da ação urbana global, recomendava a recomposição de unidades imobiliárias para a obtenção de moradias funcionais e salubres, bem como outros usos compatíveis, e também a manutenção da estrutura socioeconômica dos centros históricos, privilegiando funções residenciais, comerciais, artesanais, culturais e similares, de modo que não modificasse sua configuração histórica (GONZÁLEZ-VARAS, 2000).

Tal crescente complexidade dos processos de transformação econômica e social de base espacial, já evidenciava a dificuldade de resposta dos Estados centrais (Fernandes, 2006a) estando, certamente, na origem de uma nova prática de gestão para a área histórica, no entanto, ainda de uma forma muito focada na melhoria do estoque imobiliário, e não sobre o interesse “atrativo” e econômico dessas áreas.

Um marco na trajetória do patrimônio é apresentada com a criação da Convenção para a Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural (UNESCO) de 1972, onde passa a ser incorporada uma vertente urbana associada à noção de paisagem (tanto natural como cultural),

¹⁴Habitualmente referenciada a Lei Malraux (França, 1962).

¹⁵Tal encontro deu origem ao ICOMOS (Conselho Internacional de Monumentos e Sítios), em 1964.

¹⁶Desenvolvida por representantes dos municípios italianos na Convenção Nacional para a Proteção e Restauração de Centros Históricos.

que ultrapassa a definição de centro histórico, para representar sítios culturais articulados à vida presente e não apenas à ruína arquitetônica.

Nesta recomendação, a UNESCO apela aos Estados-membros que elaborem, desenvolvam e apliquem políticas, cujo principal objetivo seja o de coordenar e utilizar todos os recursos disponíveis (científicos, técnicos, culturais, etc.) para garantir uma efetiva proteção, conservação e apresentação do seu patrimônio cultural e natural.

Um dos aspectos mais importantes desta Convenção foi reforçar uma perspectiva internacional do patrimônio cultural, consagrando-o como um bem cujo valor, em muitos casos, transcende a população que o criou, tornando-o pertença e responsabilidade de toda a humanidade. A Convenção estabelece que cada Estado-parte deve submeter um inventário dos bens que constituam o seu patrimônio cultural e natural. Com base neste inventário, os bens que se considerem como tendo um valor universal excepcional serão incluídos numa Lista do Patrimônio Mundial.

A partir desta recomendação, ocorre uma redefinição dos critérios de seleção do patrimônio, que não vão mais se concentrar apenas na importância de uma determinada unidade estética, mas serão ampliados para a valoração de áreas representativas como documentos de processos (históricos, econômicos e sociais) de produção do espaço urbano, emerge neste sentido, a *cidade-documento* (SANT'ANNA, 2004, p. 29).

Destaca o autor Rossa (2015), que na época da criação da Convenção de 1972, os doutrinários da UNESCO eram apegados a clichês patrimoniais que impediram um salto epistemológico que descolaria a noção de patrimônio das teorias de conservação e restauro de bens artísticos autônomos, não existindo um nexo de cidade em sua totalidade. Nesta linha, salienta Sant'anna (2004) que durante os anos 1960 e 1970, a preservação do fragmento urbano considerado patrimônio, foi intensa e exaustivamente codificada em termos legais. Quase todos os países da Europa ou, pelo menos, os mais importantes e influentes no campo da preservação, estabeleciam legislações específicas para a proteção de áreas históricas, focalizando, especialmente, os aspectos estruturais e urbanísticos.

No plano prático das intervenções, colocando a função do fragmento histórico na estrutura urbana, a década de 1970 foi marcada pela experiência ocorrida na cidade de Bolonha (Itália), sendo, inquestionavelmente, um marco divisor das práticas preservacionistas. Tal plano reintroduz na cidade antiga o valor do uso, considerando o significado cultural como valor adicional, ressaltando prioritariamente a função social do tecido urbano histórico

degradado; marcando o início das concepções de “conservação integrada”, abordagem que tem origem no urbanismo reformista italiano dos anos 1960/70 (CAMPUS VENUTI, 1993).

Conduzida por pessoas ligadas ao Partido Comunista Italiano, as estratégias eram voltadas à ação pública sobre toda a cidade e não somente o seu centro histórico; transformando a conservação integrada em um instrumento útil para outras políticas (política econômica, física, ambiental, social, etc).

Para os autores, De Lucia (1992) e Zancheti (2003), as primeiras aplicações da conservação integrada serviram como argumento teórico e prático para as administrações municipais de esquerda, e suas realizações como bandeira para a construção de uma imagem política de eficiência administrativa, justiça social e participação popular nas decisões do planejamento urbano. Assim, em termos políticos, a conservação integrada representou a primeira grande tentativa de participação popular no processo decisório municipal, especialmente na Itália e na Espanha e de enfrentar, de forma sistemática, a especulação imobiliária em áreas centrais a partir de políticas públicas locais.

O impacto dessa proposta ultrapassou os limites da Itália e, em 1975, no Congresso do Patrimônio Arquitetônico Europeu, o termo conservação integrada surgiu no léxico da comunidade do patrimônio cultural na Carta Europeia do Patrimônio Arquitetônico de 1975, reconhecendo que o futuro desse componente de nossa herança depende do peso que lhe é associado no âmbito da urbanização e planejamento urbano para os centros históricos do continente, sendo produzida a Declaração de Amsterdã (CE, 1975).

O objetivo maior da conservação integrada, apresentada na Declaração de Amsterdã, era recuperar a área, mantendo os antigos habitantes nos edifícios, isto é, evitando a “gentrificação”, ou seja, a substituição de uma população de classe mais baixa que ocupa um bairro urbano, por outra de classe mais alta (SMITH, 2002).

Para Zancheti (2003), o sucesso, na época, da prática integrada em cidades italianas como Bolonha, Ferrara e Brescia pode ser atribuída à ocorrência de fatores similares nas três cidades. Em primeiro lugar, cabe ressaltar que o processo de gestão era centralizado no poder público municipal e as políticas de conservação eram de sua iniciativa. Ambas as cidades foram, por muitos anos, governadas pela esquerda que após as grandes disputas, nos anos 1960/1970, por uma reforma urbanística nacional, direciona sua ação para a reforma administrativa e urbana das municipalidades. Nestas cidades o partido comunista trabalhou intensamente para criar exemplos de “bom governo local” sendo incentivadas novas formas de “participação popular” na administração. Outro ponto importante foram os auxílios de fundos públicos (do Governo

Central) para a construção de habitações populares, sendo recuperado o estoque residencial já existente, além de melhoria na infraestrutura, nos serviços e espaços públicos. Além desses quesitos, a gestão foi acompanhada por projetos de expansão urbana e transformação da infraestrutura econômica, criando novas centralidades no território, buscando restringir a política de terceirização das áreas históricas e a sua gentrificação. Assim, a conservação dos tecidos urbanos residenciais foi seguida pela conversão dos grandes edifícios históricos, como conventos, quartéis e velhos hospitais- em equipamentos de serviços, voltando a ideia do uso do patrimônio (ZANCHETI, 2003).

Pelo exposto acima, pode-se inferir que o pensamento ideológico da conservação integrada, exposta também na Declaração de Amsterdã, foi apresentada como uma nova abordagem para o planejamento das áreas históricas; inicia-se um reforço aos valores democráticos que devem estar na base de um processo de conservação, recomenda-se que as autarquias locais melhorem os instrumentos de consulta, para assegurar que as opiniões de todas as partes interessadas sejam consideradas no plano de conservação.

Apesar de toda a mobilização e discussão ao redor de uma nova forma de pensar a gestão das áreas históricas, e não reduzindo o sucesso de tais ações em algumas cidades europeias, na prática, havia muito a fazer para tornar efetivo o modelo de política de conservação integrada. Isto acontecia porque a conservação integrada era um conceito inovador, o qual promovia mudanças profundas não só na forma como aqueles que trabalhavam com o patrimônio pensavam e agiam, mas também nos hábitos dos responsáveis pelo planejamento urbano, ambiente e cultura (*COUNCIL OF EUROPE*, 2005).

Para além destes fatores, a implementação de uma política de conservação integrada implicava ainda alterações no modo de funcionamento das estruturas de decisão, em especial devido à necessidade de coordenar as ações do governo central e das autarquias locais e integrar a participação da população desde as fases iniciais do processo. Porém, a maioria das soluções para o problema das áreas habitacionais degradadas que tinham sido adotadas até então, baseavam-se na crença errônea de que a simples melhoria do alojamento e o provimento de serviços de apoio, ou mesmo a erradicação física destas áreas, iriam por si só resolver o problema. No entanto, o tempo veio demonstrar que as soluções baseadas nesta premissa não davam resposta às causas que estavam subjacentes ao surgimento destas áreas degradadas – sendo as mais significativas, a pobreza e a exclusão social –, falhando assim o seu objetivo.

Em Portugal, mais precisamente na área histórica da cidade do Porto, a política urbana de habitação, colocada em prática pelo CRUARB (Comissariado para a Renovação Urbana da

Ribeira- Barredo), pode ser abordada como exemplo de aplicação dos princípios da conservação em prol do habitar antigo.

A solução adoptada pelo Arqt.º Fernando Távora afigurou-se como uma referência em intervenções em centros históricos. Inserida nas actividades do CRUARB, criado em 1974 [...] O CRUARB teve como objectivo a defesa da residência das classes populares no CHP e a recuperação do património edificado da cidade, numa lógica de reabilitação, promovendo a preservação da identidade do local vista como resultante antes de mais, dos seus habitantes, impulsionando a permanência dos residentes nos seus bairros e se possível nas suas ruas, em complemento com uma reabilitação social das populações. A sua vocação inicial para a resolução do problema habitacional dos prédios degradados no CHP foi alargada a intervenções no espaço público, com recuperação do edificado e valorização patrimonial, também com uma vertente de revitalização económica e dinamização sociocultural. Assim desçam-se quatro eixos estratégicos de actuação: a reabilitação urbana, a qualificação profissional e promoção de emprego, a educação e animação sócio cultural, a cooperação com as instituições e associações locais, intervindo de forma articulada nestes domínios (CARVALHO, 2011, p. 75).

Figura 3- Portugal, cidade do Porto, região da Ribeira Barredo, 1969.



Fonte - CARVALHO, 2011

Ainda, no final da década de 1970, a UNESCO adota a recomendação sobre a salvaguarda e o papel contemporâneo das áreas históricas, conhecida como Recomendação de Nairóbi (UNESCO, 1976), a qual amplia os princípios definidos nos seus documentos anteriores. Nesta recomendação, pela primeira vez, a UNESCO deixa de se centrar no objeto, passando a ser fundamental a perspectiva do sujeito. O meio ambiente, seja criado pelo homem ou natural, deixa de ser entendido como um cenário físico estático, passando a ser visto como o contexto dinâmico onde se desenrola a vida humana. Outra proposta abordada neste texto foi a análise da conservação das áreas históricas, para além do levantamento histórico e arquitetónico, devendo englobar dados sociais, económicos, culturais e técnicos, assim como

revelar as dinâmicas (sociais e econômicas) presentes na área e, sempre que necessário, numa escala territorial mais alargada, devendo incluir, dados demográficos, análise das atividades econômicas, sociais e culturais, dos modos de vida e relações sociais, dos problemas relacionados com os regimes de propriedade, da infraestrutura urbana, do estado da rede viária, das redes de comunicação e das ligações recíprocas entre as áreas protegidas e as zonas envolventes.

A recomendação também faz referência à concessão de doações, de incentivos fiscais, de subsídios ou de empréstimos favoráveis aos proprietários particulares ou usuários de imóveis que houvessem estabelecido plano de salvaguarda, concedendo-lhes vantagens financeiras, que estariam subordinadas ao acatamento de determinadas condições impostas pelo interesse público.

De fato, as transformações em curso configuraram reflexos do alargamento dos princípios subjacentes à conservação das áreas históricas em que emerge a ideia, cada vez mais sedimentada, que para alcançar o objetivo da conservação de uma dada área, seria necessário um conjunto alargado de medidas e de intervenções, algumas das quais não incidem necessariamente sobre o território a proteger.

Assim, para Cervellati, Miliari (1977), a trajetória do debate sobre as áreas históricas resumem-se em dois períodos, ambos inseridos na segunda revolução urbana de Ascher (2010). No primeiro, que vai do início do século XX até a segunda guerra mundial, o problema era colocado sempre em termos da valorização visual do monumento histórico, em que o debate predominava na dimensão estética da preservação, a *cidade-monumento*. No segundo, que vai do pós-guerra até a Declaração de Amsterdã (CE, 1975), estabeleceu-se definitivamente o princípio de que as áreas urbanas seriam, em si, monumentos, focando a compreensão para as questões relativas ao funcionamento dentro da estrutura urbana e ao atendimento das demandas da população.

O tema das políticas habitacionais é colocado em pauta nas políticas urbanas e dos financiamentos das áreas históricas, a partir da ideia de que a recuperação de imóveis históricos poderia substituir a construção de um conjunto habitacional na periferia, aproveitando a existência de infraestrutura já implantada. O inventário, as legislações, as políticas urbanas de planejamento, criaram uma base para que as áreas urbanas de interesse histórico fossem geridas a partir de uma série de normas e documentos, consagrando a *cidade- documento*.

Cabe salientar que neste período, o foco do debate sobre os centros históricos passa do plano estético e cultural para o plano do uso, econômico e social, emergindo um novo papel na ação das políticas aplicadas.

No caso da América Latina, observa-se que a gestão do patrimônio do pós-guerra até a Declaração de Amsterdã (CE, 1975), ainda se encontrava num estágio atrasado do processo que, na Europa, conduziu a massificação.

Apesar dos esforços que foram realizados a partir das Normas de Quito¹⁷ (ICOMOS, 1967), no sentido da valorização econômica dos bens culturais e da inserção da iniciativa privada nas intervenções, o patrimônio ainda era uma prática pesadamente subsidiada pelo Estado, com muito pouca participação dos privados. A apropriação dos bens culturais ainda não era um fenômeno de massa, e os interessados continuavam sendo oriundos da intelectualidade ou de uma elite culta que admirava as obras do passado.

Em função de situações econômicas delicadas, e práticas institucionais arraigadas, os países latino-americanos se moviam mais lentamente na direção das últimas tendências europeias de gestão do patrimônio urbano.

No Brasil, nos anos de 1960 e 1970, a questão da preservação de sítios históricos passou a ser alvo de preocupação ante as emergentes ameaças a sua integridade, especialmente quando o que estava em evidência era a acelerada urbanização e industrialização de determinados centros metropolitanos (SPHAN, 1980; FREITAS, 1992), sendo que a ânsia pelo desenvolvimento urbano estava intimamente relacionada ao progresso em sintonia com as premissas de modernização, favorecendo as intervenções em áreas históricas pouco concernentes com o caráter único do lugar, além do processo de expansão da malha urbana, que se mostrava mais sedutora à moradia.

Entre essas mudanças, cabe destacar o golpe de Estado de 1964, que instituiu uma ditadura militar no país; a partir desse momento e até 1973, verificou-se um surto de crescimento e expansão, o chamado “milagre econômico”, decorrente da importação de capital e dos investimentos em infraestrutura realizados pelos primeiros governos militares, sendo o Estado e o capital estrangeiro os principais agentes de expansão da época (TAVARES, 1978).

Desvinculando de esquemas populistas ou compromissos com a elite intelectual da época, o governo federal executou as reformas que aceleraram o processo de modernização, dando o tom da política de desenvolvimento urbano vinculada a política industrial e aos

¹⁷ Primeiro documento nascido no âmbito interamericano (COSTA, 2011).

interesses da construção civil. Assim, aliada à política de modernização, tinha como base a total indiferença com relação ao patrimônio urbano; marcando o progressivo abandono e deterioração dos seus centros antigos (COSTA, 2011).

Neste período, em função da expansão físico-territorial, parte da área histórica de São Luis teve sua função residencial substituída pelo comércio e serviços, afastando cada vez mais a população residente (SANTO, 2006).

O sítio histórico de Olinda também foi de similar processo de desprestígio e de desvalorização urbana, econômica e social (BARRETO, LIRA, 2009). Em 1985, é criado o Projeto Piloto de Olinda que, segundo Sant'Anna (2014, p. 283), “tal experiência de política habitacional e de promoção social, praticamente, não saiu do plano discursivo”. Já em Ouro Preto, na década de 1950, com o início da exploração do alumínio, um novo impulso econômico surge na cidade, ocasionando grande crescimento populacional, refletindo no núcleo histórico um processo de expansão, levando ao aproveitamento de todas as suas áreas periféricas, sendo construídas edificações, na sua maioria de baixo padrão (LEMOS, 1994) e sem devido planejamento urbano na cidade¹⁸.

Segundo estudos, até o início da década de 1960 as cidades históricas brasileiras, apresentavam, na visão do IPHAN, apenas problemas de manutenção da suas características formais, mas, com a aceleração industrial passaram a ter também sérios problemas urbanos (SANT'ANNA, 2014). Esses problemas se concentraram especialmente nas cidades e centros históricos que passavam, rapidamente, de uma realidade de estagnação econômica para outra de crescimento acelerado e pressão demográfica em função da metropolização de algumas regiões, da implantação de indústrias em seus arredores ou da abertura de estradas (COSTA, 2011).

Em virtude desse cenário retratado em muitas cidades brasileiras, e consciente das transformações de tais áreas, a Diretoria do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (DPHAN), atual IPHAN, pediu o apoio da UNESCO para empreender mudanças nos seus trabalhos de proteção e gestão do patrimônio histórico (SORGINE, 2008). Assim, no ano de 1966, a UNESCO, atendendo à solicitação da DPHAN, envia ao Brasil Michel Parent, técnico do serviço principal de inspeção dos monumentos e de inspeção dos sítios da França (MOTTA, 2008).

¹⁸Dois planos de ordenamento foram elaborados neste período, entretanto, como outros planos brasileiros da época (Villaça, 2010), o plano em Ouro Preto não foi implementado.

Da vinda do consultor, foi elaborado um relatório que passou, segundo Sant'Anna (2014), “[...] a ser base de toda a atuação futura não só do SPHAN, mas de todo o governo federal com relação ao patrimônio: sua preservação através do planejamento urbano e do aproveitamento turístico”.

Neste período, entram em evidência as lógicas de preservação associadas à gestão e ao planejamento urbano de conjunto, com vistas à aceleração do movimento turístico para a proteção e a valorização do patrimônio cultural e dos sítios naturais (LEAL, 2009).

Em termos de gestão, a visita de peritos da UNESCO ao Brasil refletiu no pensamento em relação ao patrimônio da época. Em Ouro Preto, por exemplo, foi elaborado pelo arquiteto português Alfredo Viana de Lima, também consultor da UNESCO, um plano de desenvolvimento para a cidade que, no entanto, não foi implementado devido a dificuldades de ordem institucional, conforme destacado em estudos do pesquisador Castriota (2007). Já em São Luís, a visita dos representantes da UNESCO trouxe consequências práticas para a atuação preservacionista, sendo criado um órgão estadual de preservação, o Departamento do Patrimônio Histórico e Artístico do Maranhão (DPHAP-MA), além da inclusão de um capítulo destinado à preservação no Plano Diretor de 1974 (VIEIRA, 2008).

Nesta época, foi criado na cidade de Olinda o plano de desenvolvimento local integrado (PDLI), elaborado simultaneamente com a Legislação Urbanística do Município de Olinda, Lei nº 3826/73, a qual fez referência aos preceitos da Carta de Veneza e as recomendações do IPHAN para conservação do acervo cultural da cidade (PEDROSA, 2011).

Cabe abordar que a metodologia utilizada para os planos criados nas cidades de Ouro Preto, Olinda e São Luís, consistiam na época, basicamente, em um zoneamento com a definição de áreas de preservação e de expansão. Assim, apesar das recomendações abordadas na Carta de Veneza (ICOMOS, 1964); a proteção das áreas históricas no Brasil, ainda eram voltadas para o monumento isolado e a documentação, sendo muito pouco relacionadas à proteção dos conjuntos nem tão pouco ao planejamento urbano.

É interessante destacar que a missão da UNESCO, ocorrida no Brasil nos anos de 1966 e 1967, conforme abordada por Leal (2009), deu ênfase à valorização do conhecimento das potencialidades turísticas de cada local e do desenvolvimento da infraestrutura viária e hoteleira oferecida para fins turísticos, aliando a importância que tal atividade vinha assumindo no contexto internacional de preservação do patrimônio.

O autor Harvey (1996) já ressaltava tal assunto ao abordar que, no início dos anos 1970, a relação intrínseca entre cultura e mercado evidenciou-se de forma mais significativa, com a

comercialização da história por meio dos objetos e paisagens. A patrimonialização excessiva de bens culturais e a proliferação de museus, evidenciavam a profusão de uma verdadeira “indústria da herança”, inserindo os centros urbanos dotados de um repertório cultural significativo nos circuitos mundiais de visitação turística (JEUDY, 2005).

Em termos de gestão, o peso provinha, nesta fase, do setor público nacional e da chamada cooperação técnica em suas múltiplas expressões. No caso do Brasil, pela colaboração entre (UNESCO e IPHAN), sendo a obtenção de recursos, estimulada por meio de parceiros locais e nacionais.

Nessa linha, as recomendações e cartas, somadas aos relatórios e questões abordados pelos peritos da UNESCO que estiveram no Brasil em tal período, já davam indícios de um novo processo de gestão das áreas históricas, uma vez que “a vinda de Michel Parent ao Brasil enquadrava-se exatamente nesse contexto de ênfase na relação entre turismo, desenvolvimento econômico, preservação e valorização do patrimônio cultural” (LEAL, 2008, p.18) e na busca de cooperação entre organismos voltados para a preservação do patrimônio cultural, no caso do Brasil– IPHAN, UNESCO – e governo brasileiro.

Verifica-se, neste período a tendência de se incorporar ao patrimônio um tipo de gestão já sedimentada na Europa sem, todavia, se enfrentar seriamente questões estruturais, como as relativas à política habitacional ou a inserção das áreas históricas na estrutura ou na economia urbana.

Das recomendações, o que foi verificado no Brasil nessa fase, foi o peso do financiamento e investimento, majoritariamente, do setor público por meio de projetos. Como modelo, pode-se citar o Programa Integrado de Reconstrução das Cidades Históricas (PCH), marco inicial das políticas de requalificação¹⁹ de centros históricos do Brasil. Segundo Sant’Anna (2004), o programa, que foi de 1973 a 1983, e teve apoio da UNESCO, representou o primeiro movimento no sentido de buscar a vitalidade econômica das áreas históricas, especialmente via turismo.

Ao tratar das características e objetivos do PCH, Corrêa (2012) complementa que:

A ideia era criar um círculo virtuoso de auto sustentação econômica, ou seja, após os investimentos iniciais do Programa, a economia do turismo local financiaria a conservação dos monumentos. Essa proposta também deveria ser apoiada pela

¹⁹Reconhece-se a multiplicidade de termos ora denominados como revitalização, ora regeneração, reabilitação, renovação. Sobre discussão dessas terminologias observe os textos “Re: atrás de, depois de...” de Vasconcellos, Mello (2003, p. 53-65) e a Carta de Lisboa (1995).

concessão de incentivos fiscais por parte dos estados e municípios, à iniciativa privada, para “restauração e manutenção” dos monumentos (CORREIA, 2012, p.140).

A partir desse novo contexto de ampliação da noção de patrimônio, e relacionando com os estudos de Carrión (2007) na América Latina, ficou evidenciado que esses programas de financiamento não garantiram a sustentabilidade das intervenções dos núcleos históricos, visto que não representavam uma política de financiamento estrutural e diversificada, contando com auxílios somente do governo.

Tal análise de Carrión (2007) é comprovada a partir do estudo de Vieira (2008) a qual analisou os efeitos do PCH em São Luís:

Os resultados do programa brasileiro pioneiro nesta perspectiva de inserção das áreas históricas na dinâmica social e econômica das cidades, o PCH, na prática, foram bastante tímidos. Seus efeitos foram muito mais no campo das ideias do que nos resultados práticos para a preservação das cidades objeto do programa (VIEIRA, 2008, p. 98).

Alguns pontos contribuíram para os resultados limitados do mesmo: primeiramente, por não envolver a adesão da iniciativa privada; a vinculação quase que única do programa à atividade turística; e, finalizando, o distanciamento da realidade cotidiana local, uma vez que o programa estava vinculado à esfera federal (SANT’ANNA, 2004; VIEIRA, 2008).

Cabe observar que no regime militar, a cultura foi posta a serviço de um projeto de hegemonia no qual assumiram postos estratégicos, a integração e a memória nacional, o qual fez parte o PCH. É certo que esta fase caracteriza-se pela procura constante de respostas para a crescente complexificação da organização da sociedade, num período em que as expectativas dos cidadãos e as suas ambições em relação à atividade do Estado aumentaram, ao passo que a capacidade e os recursos deste diminuíram, evidenciando a necessidade de profundas reformas institucionais (HOHN, NEUER, 2006).

Em suma, salvaguardadas as diferenças temporais de cidade para cidade, podemos falar que a situação do centro histórico nos anos 1970 e 1980 como regra geral, foi marcada pela percepção de um grave problema de base territorial, face ao estado deficiente do que se tinha herdado, como resultado de décadas de desvalorização (FERNANDES, 2011).

Neste cenário apresentado, conclui-se que, a cada uma das duas primeiras fases da modernização correspondeu a uma mutação profunda na maneira de conceber, de produzir, de utilizar e de gerir as cidades (ASCHER, 2010). A combinação da incapacidade financeira do Estado de arcar com recursos financeiros, somado ao reconhecimento internacional do valor

do patrimônio cultural contribuiu, por sua vez, para uma nova forma de governação dos núcleos antigos; onde o patrimônio perde sua função documental e formadora e passa ao cumprimento de uma série de requisitos de competitividade como condições para sua permanência na cidade, definida por Sant’anna (2004) como a gestão da *cidade-atração*.

1.3 A gestão da *cidade-atração*: as transformações econômicas, culturais, políticas e urbanas.

As transformações nos domínios econômico, social e político, bem como a crescente complexidade do mosaico das cidades, vieram evidenciar a incapacidade de adaptação do modelo de governação do pós-guerra. A falência, na década de 1970, do modelo conhecido como Estado providência²⁰, o qual colocava o Estado como agente da promoção social e organizador da economia, trouxe restrições orçamentais e uma crescente preocupação com a otimização dos recursos, o que levou a uma atenção crescente à relação custo-benefício; e que motivaram a emergência de novos modelos de governação, sendo este período marcado pela transição de um modelo regulatório de organização industrial fordista²¹ (sistema combinado de produção e de consumo) para um modelo de produção e gestão pós-fordista, mais flexível (FUINI, PIRES, 2009), o que teve implicações muito profundas na organização espacial da economia e na regulação e governação das cidades que progressivamente descentralizam o papel predominante dos governos centrais enquanto principal regulador e coordenador da atividade política e econômica. Tal atitude ajudou a criar um otimismo empresarial em torno do tema de libertação dos mercados de tutela estatal; tornando-se um conceito central associado “ao admirável mundo novo do neoliberalismo globalizante” (HARVEY, 1996), o qual coloca em xeque a soberania dos Estados nacionais, enfraquecendo seu poder de controle sobre processos econômicos, sociais e culturais (SANT’ANNA, 2004).

De fato, as modificações em curso configuraram um novo quadro organizacional e relacional, com envolvimento de um conjunto alargado de novos participantes no processo de governação em que emerge e se consolida um período de liberalismo econômico nos anos 1980 do século passado, marcado pela ascensão de grandes grupos econômicos e pela progressiva fragmentação do Estado, sendo levado a agir menos diretamente no domínio do urbanismo,

²⁰Welfare State, entrou em ruptura a partir da década de 1970 com a expansão do processo de globalização e outros processos de mudança econômica e social cada vez mais acelerados.

²¹Este modelo de organização e regulação da atividade econômica privilegiava a economia nacional e sistemas de planejamento centralizados e autoritários, exercidos a partir do governo nacional. Exemplo desse modelo são os bairros monofuncionais das periferias urbanas.

assim como no plano econômico e social. Esta fase, é marcada pelo abandono do urbanismo *fordo-keynesiano-corbusiano*,

Expressão de uma racionalidade simplificadora com o seu planejamento urbano, os zoneamentos monofuncionais, as estruturas urbanas hierárquicas, adaptada a produção e ao consumo de massas, com os seus centros comerciais, as zonas industriais e as circulações rápidas e, também, de uma concretização do Estado providência com os seus equipamentos coletivos, os serviços públicos e a habitação social (ASCHER, 2010, p. 30).

Como modo de produção e acumulação, o capitalismo não mudou em essência, mas seu funcionamento em escala global, propiciado pelo novo paradigma tecnológico, promoveu mudanças e adaptações significativas no plano econômico, político, social e cultural, com reflexos importantes no relacionamento Estado- sociedade, na divisão internacional do trabalho, na estrutura de emprego, no consumo, nas relações sociais e nas formas de dominação (CASTELLS, 1999).

Na segunda metade dos anos setenta, a crise econômica atingiu progressivamente a maior parte dos setores de atividades econômicas e das regiões. Assistiu-se a uma queda brutal da atividade das indústrias e o desenvolvimento de uma forte taxa de desemprego, principalmente nas velhas regiões industriais.

Tais reflexos evidenciavam mudança da ênfase que era colocada no bem-estar e na equidade territorial, em favor de políticas monetaristas, bem como pelo desenvolvimento de modelos de governação mais empresariais e pelo reforço da importância das variadas formas de parceria público-privada, associadas à competitividade estrutural dos territórios (BRENNER, 2004).

Em suma, assistimos a evolução de um modelo de organização econômica e política fordista para um sistema neoliberal/pós-fordista, que apontam para o recuo do Estado (WASSENHOVEN, 2008), que deixa de ser, de forma mais clara, o único responsável pela ação coletiva (LE GALÈS, 2002), vindo a desencadear importantes transformações nos princípios orientadores do planejamento e gestão das cidades e de seu patrimônio histórico

1.3.1 A (re) organização das áreas históricas: do Estado centralista à gestão tripartida do poder e da autoridade.

As profundas transformações que caracterizaram a segunda metade dos anos 1970, as alterações nos modelos de organização política e econômica das cidades e os processos de reestruturação do Estado, produziram importantes efeitos na alteração dos princípios de

governança territorial, motivando de uma forma geral (ainda que gradual e diferenciada de território para território) a passagem de um modelo de Estado centralista para um sistema de organização tripartida do poder e da autoridade.

Figura 4 – Sistema de organização tripartida do poder e da autoridade



Fonte- Elaborado pela autora.

Como um “remédio” para superar as deficiências diagnosticadas pelo Estado, os modelos de governação que caracterizaram as áreas históricas anteriormente, sofreram importantes mutações, dando lugar a novos modelos baseados pela articulação do Estado, sociedade civil e as suas organizações e os atores privados.

Esta reorientação e reconfiguração da governação, conforme destaca Ascher (s/d), surge em um momento em que era preciso desenvolver o emprego, melhorar os recursos, atrair novas atividades econômicas e investimentos imobiliários e reformar a gestão dos assuntos públicos. Este período resultou em um urbanismo concorrencial sujeito à melhor oferta entre as autarquias locais, onde ganha aquela que oferece mais para atrair os investimentos.

É nesta lógica de transformações, diante da insatisfação com o tipo de dinâmica urbana gerada pelo urbanismo moderno, o qual aplicava na organização das cidades os princípios estabelecidos na indústria, que uma nova tendência ganhava forma, o chamado urbanismo pós-moderno, que tem como uma de suas estratégias a reabilitação das áreas urbanas existentes, pretendendo assim atender às aspirações por uma diversidade urbana que produza novas sinergias em áreas urbanas já consolidadas (HALL, 1995).

Segundo a Carta de Lisboa (1995), a reabilitação urbana é uma estratégia de gestão urbana que busca requalificar o tecido existente, a partir da instalação de equipamentos, infraestrutura, espaços públicos, mantendo a identidade e as características da área da cidade a que

dizem respeito. Já a reabilitação de um edifício, entende-se como modernização, recuperação e manutenção das anomalias contrutivas funcionais, higiênicas e de segurança (CARTA DE LISBOA, 1995). Assim, de modo geral, privilegia uma intervenção coordenada sobre o conjunto dos elementos que constituem o tecido urbano antigo (espaços públicos, infra-estruturas e edificação).

De fato, o fim do século XX caracteriza-se pela procura constante de respostas para a crescente complexidade das áreas históricas; apesar da diversidade de contextos econômicos, sociopolíticos e urbanos; os bairros antigos e patrimoniais das cidades apresentavam problemáticas ainda comuns: degradação do patrimônio histórico e urbano, despovoamento, desemprego, concentração de população em situação de extrema pobreza, imagem urbana negativa, falta de acessibilidade, privatização dos espaços públicos, entre outros (COULOMB, 2001).

Várias autoridades locais atribuíram-se a tarefa de repensar o papel que tinham os núcleos antigos em relação a uma urbanização em permanente expansão, bem como a multiplicação de novas centralidades urbanas, cada vez mais dispersas e fragmentadas. Nesse processo, colocou-se em evidência a carência das políticas e da gestão pública nos centros históricos que necessitavam de uma nova abordagem de gestão, colocando em xeque o modelo teórico das políticas urbanas de base centralista, cada vez mais questionado pelos processos de descentralização e reivindicação do poder local, conforme abordado por (ZANCHETI, 2011; COULOMB, 2001).

Cientes dessa nova lógica de gestão, o Conselho Internacional dos Monumentos e dos Sítios (ICOMOS) elaborou, no ano de 1987, a Carta de Washington, documento que veio justamente estabelecer a elaboração dos planos estratégicos para as áreas históricas. Um dos aspectos inovadores desta carta, é a inclusão das funções urbanas como um dos elementos patrimoniais a proteger nos tecidos urbanos para além das suas características físicas.

A difusão da doutrina neoliberal, menos intervencionista e mais “facilitadora”, leva vários governos locais, conscientes de que os investimentos nas áreas degradadas não poderiam vir apenas de fundos públicos, a impulsionar a intervenção das iniciativas privadas nos núcleos históricos.

Com efeito, os modelos de gestão das áreas históricas que caracterizaram ao longo das últimas três décadas do século XX, a Europa e mais tarde os países da América Latina, sofreram transformações que deram origem a novos modelos caracterizados pela articulação entre o Estado, a sociedade civil e os atores privados (SWYNGEDOUW, 2005). Nesta época, novos

mecanismos de patrimonialização, promovidos pelo Estado-mercado são aplicados demasiadamente nos núcleos históricos, sendo um novo período de transformações da prática preservacionista, identificado por Sant’Anna (2004) como a *cidade-atração*.

É neste ambiente, marcado pelas reformas administrativas, pelas mudanças econômicas mundiais, pelas inovações tecnológicas e pelas transformações nas atitudes socioculturais, que está inserida a terceira modernização e a sua revolução urbana, qualificada de *neo-urbanismo*²² ou de novo urbanismo por Ascher (2010). Neste *neo-urbanismo* estão inseridos os *grandes projetos urbanos*²³, que se consolidam como uma nova estratégia de desenvolvimento para as áreas históricas, proporcionando visibilidade em um contexto de competição global, sendo observado uma onda de prefixos re’s-, reabilitação, revitalização, renovação (VASCONCELLOS, MELLO, 2006), em áreas históricas, que “[...] engloba operações destinadas a relançar a vida econômica e social de uma parte da cidade em decadência” (Carta de Lisboa, 1995, p. 1), unindo assim a ideia de valor econômico ao patrimônio, resultando na transformação das estratégias das políticas urbanas para as áreas históricas, onde são integrados os espaços antigos com as funções da “nova” cidade, consequentemente gerando um novo modelo de gestão do tipo empresarial (HARVEY, 2005).

O neo-urbanismo deve seduzir. Esforça-se por propor uma espécie de cidade “à lista”, que ofereça combinações variadas de qualidades urbanas.[...]. Patrimonializa assim cada vez mais o edificado existente, seja musealizando-o e integrando-o na nova economia cultural e turística urbana, seja reutilizando-o e afectando-o a novos usos. O neo-urbanismo procura tanto quanto possível utilizar dinâmicas do mercado para produzir ou conservar os valores simbólicos da cidade histórica (ASCHER, 2010, p.92).

De fato, iniciativas de reabilitação urbana podem ser observadas em praticamente todas as grandes cidades do mundo ocidental. O poder público, bem como o setor privado, passaram a ver nessas áreas, oportunidades de geração de atividades, de receita e de produção habitacional. As propostas e as motivações são diversas, incluindo desde melhorias do espaço físico, através de recuperação do patrimônio cultural, de atração de novos tipos de atividades econômicas, atividades culturais e de entretenimento, até o provimento de habitação, em alguns

²²Conforme já citado anteriormente, Ascher (2010) distingue três fases distintas da modernidade, todas elas associadas a processos de revolução urbana: a primeira é marcada pelo aparecimento de novas concepções (como o paleo-urbanismo) e primeiras utopias; a segunda por dar nome à urbanização e motivar o desenvolvimento de vários modelos de intervenção e a terceira pela emergência de novas atitudes e formas de pensar e projetar o futuro (neo-urbanismo).

²³ Conforme destaca (Carrión, 2005), podemos dizer que nesta época são introduzidos os “Grandes Projetos Urbanos” nas áreas históricas, onde o capital imobiliário e o poder público tornam-se os grandes parceiros, surgindo uma nova fase em termos de gestão dos núcleos antigos.

casos, voltada para a classe média e alta e, em outros casos, e muito menores, voltadas para a população de baixa renda (SILVA, 2006).

Hall (1995) mostra que, no final dos anos 1960, os EUA já buscavam reincorporar ao mercado e valorizar áreas centrais de cidades por meio de reabilitações urbanas que favorecessem a imagem de cidade, tendo como precursora a intervenção que criou a *Baltimore City Fair*.

A fórmula, inventada pelos americanos, que combinava a reciclagem de antigas estruturas físicas com a mobilização de investimentos privados incentivados por subvenções públicas, foi também amplamente adotada na Inglaterra, em intervenções como as de Covent Garden e das Docklands, de Londres, propagando-se, ao longo dos anos 80, por várias cidades européias como Paris, Barcelona, Bilbao e Lisboa (SANT'ANNA, 2004, p. 47).

Manuel Castells (1999) também aborda que na década de 1970, o centro de Paris passou por uma massiva renovação e, em parte, requalificação urbana dirigida por uma nova política de intervenções patrimoniais para a cidade, assim as áreas mais deterioradas foram tomadas pelos agentes do capital para a instalação de comércio de luxo e escritórios como por exemplo, a construção das torres de Montparnasse e a destruição do mercado Les Halles em Paris.

Nessa onda de transformação, a conservação é transformada em estratégia de agregação de valor à economia urbana das localidades e em instrumento poderoso de atração de investimentos privados. Trata-se de uma mudança estrutural no padrão de gestão urbana, o qual enfoca muito mais em uma política de valorização ou hipervalorização de imóveis ou conjuntos, voltada especificadamente a um lugar e não ao território, no sentido de que a política do território é vista como projetos econômicos (moradia, educação, etc.), idealizados principalmente para melhorar as condições de moradia ou trabalho em uma jurisdição específica (HARVEY, 2005).

No chamado *empreendedorismo urbano* (HARVEY, 2005), os governos locais buscam a associação entre a esfera pública e a privada, contexto que reforça o *city-marketing* e se vê como indispensável para as cidades e outros espaços no processo da globalização (SÁNCHEZ, 1999). Com efeito, as cidades passam a ser cada vez mais tratadas como produtos e o *marketing* é utilizado como fundamental instrumento para aumentar a capacidade de atração do “produto cidade” (ASHWORTH, VOOGD, 1991; KEARNS, PHILO, 1993), salientando um período marcado por novos modelos onde o Estado deixa de ser, de forma mais clara, o único responsável pela ação coletiva e passa a ser, sobretudo, um mediador de interesses (LE GALÈS, 2002).

1.3.2 A gestão do patrimônio na fase dos *Grandes Projetos Urbanos*: exemplos de projetos de “revitalização” na Europa e América Latina.

Fruto das políticas (neoliberalistas), os grandes projetos urbanos surgem no contexto de uma temática de valorização econômica das cidades históricas, com relevância, no caso da América Latina, para programas baseados no financiamento dos *arquitetos do mundo*²⁴, como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID),

Estados Nacionais e, por vezes, o Banco Mundial (BM) (VIDELA, et al., 2010). Tais programas implantaram procedimentos e regras que, além de instituírem modelos de intervenção e abrirem caminho para a expansão de novos negócios e serviços, produziram impactos significativos nas operações de seleção, proteção, conservação e promoção do patrimônio, conforme destaca Costa (2011):

Em meio a essa virtualização por uma difusão e transformação generalizada dos territórios de identidade, das cidades-patrimônio ou cidades históricas, as principais cartas e recomendações da UNESCO servem tanto às governanças urbanas comprometidas com a democratização do patrimônio quanto aos *arquitetos do mundo* que visam inseri-los no mercado mundial de cidades (COSTA, 2011, p. 65).

Neste período, conforme a análise de Sánchez (2003), eram as agências que condicionavam as pautas e determinavam os processos de legitimação internacional de algumas imagens de cidade, mediante o uso de redes de informação, programas de financiamento para ações localizadas, documentos, relatórios técnicos e manuais, bem como através da outorga de prêmios e láureas às chamadas “experiências de sucesso”.

Na América Latina, entre os casos mais conhecidos de revitalização na década de 1990, estão: Quito (Equador), Havana (Cuba), Cartagena das Índias (Colômbia) e Cidade do México (México) (ZANCHETI, 2009). No caso das cidades brasileiras, este *boom* econômico dentro dessa nova lógica da atração das áreas históricas também ocorreu, demasiadamente, no final da década de 1990²⁵ e início do ano 2000. Assim, partindo da experiência que consolidou essa

²⁴Tratar o BID e o BM (atrelados aos Estados Nacionais) como *arquitetos do mundo*, justifica-se pela situação dual que o termo arquiteto nos remete, de acordo com Videla, et al. (2010): se, por um lado, traz a ideia de “mestre construtor” (no grego antigo *arkhein* nos remete a “quem começa”, “quem comanda” por outro lado, normalmente arquiteto é um técnico (privilegiado e capacitado) formado para “ordenar” para quem tem o poder de contratá-lo e não para quem necessita do mesmo para uma vida digna nas cidades.

²⁵Como exemplo temos o Programa PRODETUR (Programa de Desenvolvimento do Turismo do Nordeste), que a partir de 1995 recebe apoio do BNDS e do BID. O objetivo do programa era promover ações de recuperação de infraestrutura de espaços públicos e monumentos, bem como a melhoria da qualidade de vida da população residente em áreas históricas, além de aumentar as rendas a partir da atividade turística (SANT’ANNA, 2004). Nesta mesma época é lançado, em Portugal, o programa de intervenção Regime de Apoio à Recuperação habitacional em áreas urbanas antigas- REHABITA (CARVALHO, 2001).

nova forma de parceria entre o setor público e privado na América Latina, a partir do Programa de Reabilitação do Centro Histórico de Quito, iniciado em 1994, foi firmado, em 1995, o acordo do governo brasileiro com o BID, dando início, em 1999, ao Programa Monumenta (SANT'ANNA, 2004).

A iniciativa do Programa Monumenta, que contou com apoio da UNESCO, tinha como objetivo a construção de uma forma de intervir que aliasse a preservação do patrimônio histórico ao desenvolvimento local, com geração de emprego e renda e estímulo à inclusão social. Ainda, o programa levava em consideração o protagonismo municipal e a articulação institucional entre as três esferas de governo, dando maior ênfase ao compartilhamento mais equitativo da responsabilidade da preservação do patrimônio com a sociedade (moradores, usuários, proprietários, empreendedores) por meio da concessão de financiamento e incentivos (SANT'ANNA, 2004; DIOGO, 2009). Os empréstimos públicos ajudaram a iniciar ou a alavancar os projetos, sendo um período marcado pelo uso de políticas públicas locais²⁶, as quais auxiliavam no processo de motivação à reabilitação por parte dos proprietários e investidores.

Na Europa, assim como aconteceu na generalidade dos países da América Latina, a política urbana foi também desenvolvida como resposta a um conjunto de problemas de natureza socio-econômica, onde as elevadas taxas de desemprego, as fracas qualificações da população ativa e a degradação física e ambiental de algumas áreas, mereciam destaque.

A título de exemplo, no ano 2000 é lançado, em Portugal, o Programa de Requalificação Urbana e Valorização Ambiental das Cidades, POLIS, que tem na melhoria da qualidade de vida das cidades o seu principal objetivo, garantindo uma maior atratividade e competitividade de centros urbanos relevantes na estruturação do sistema urbano português (CARVALHO, 2011). No caso do POLIS, os *arquitetos do mundo* eram o fundo comunitário da União Europeia, fundos da Administração Central e das autarquias locais, além de fundos empresariais (públicos e privados).

Estudos apresentam análises comparativas entre os mecanismos e a estrutura operacional dos programas POLIS, em Portugal e Monumenta, no Brasil (CRUZ, 2009). Embora algumas diferenças, segundo a autora, ambos os programas seguiram um modelo de

²⁶Como o financiamento, nesse caso, tem um peso maior do que nas fases anteriores, e em virtude da influência que tem no desenho das políticas urbanas, torna-se importante salientar que a Constituição Brasileira de 1988 e mais tarde o Estatuto da Cidade (2001), foram instrumentos legislativos essenciais para estabelecer a condição dos bens patrimoniais como objeto de políticas públicas locais no Brasil, principalmente com o objetivo de auxiliar no processo de atração de investimentos e financiamentos nos núcleos históricos.

reabilitação urbana difundido mundialmente, que ganhava cada vez mais espaço no cenário global: o modelo de “americanização das cidades”, (marcada por uma forte componente de cidadãos estruturados pela dependência do automóvel e pela grande atração pelo conforto, novidade e marca estrangeira), orientada para a aposta nos espaços privados de uso coletivo em detrimento da animação do espaço público (FERNANDES, 2011a).

Ainda no ano 2000, foi lançada na Europa a iniciativa comunitária URBAN II²⁷, programa que privilegiava a reabilitação de áreas urbanas degradadas e a conservação do patrimônio de forma integrada às várias dimensões urbanas. Tal iniciativa tinha por objetivos principais promover a formulação e a aplicação de estratégias, especialmente inovadoras, de revitalização sócio-econômica sustentável dos centros urbanos e fomentar o desenvolvimento e intercâmbio de conhecimentos e experiências sobre a revitalização e o desenvolvimento urbano sustentável na União Europeia.

Conforme Sánchez (2003), os financiamentos externos utilizados para a execução dos grandes projetos urbanos, de forma geral tanto na Europa quanto na América Latina, obedeciam a um planejamento de investimento das municipalidades, o que as obrigavam a elaborar planos estratégicos particularizados do todo como requisitos para conceber financiamentos para os projetos.

É interessante notar que é neste período, dos grandes projetos, que surgem os chamados planos de urbanismo “qualitativos”, os quais privilegiavam mais o projeto que os meios, inclusive do ponto de vista arquitetônico e paisagístico” (ASCHER, 2010).

De fato, o campo do projeto urbano, ele próprio, é outro a experimentar expressivas alterações conceituais na virada do milênio. A ação urbanística não mais se volta à obtenção de produtos completos, cidades acabadas, objetos morfológicos desenhados de modo a funcionar com racionalidade, como preconizava o Modernismo do tempo de Brasília. Nem pode. Também os planos gerais, que abrangiam o todo de uma área urbanizada, se tornaram infrequentes e, até, desacreditados. A visão *a priori* tomada sobre esse todo foi sendo substituída por projetos que se valem de visões *a posteriori* sobre aspectos particularizados do todo. Ou seja, como que se poderia denominar de “paradigma Barcelona”, implementados principalmente no período que se seguiu aos grandes investimentos realizados para os jogos Olímpicos de 1992. Assim, o planejamento não mais se tem voltado para projetos de cidades completas, mas, para o desenho de uma estrutura de lugares que marcam o desenrolar da existência humana nessa cidade mais complexa (CASTELLO, 2007, p. 142).

²⁷URBAN I, lançado em 1994, englobou programas URBAN espalhados países da União Europeia, tinha como objetivo promover a melhoria da qualidade de vida das populações de centros urbanos ou de subúrbios em crise das grandes cidades. O URBAN II, de 2000 estabeleceu as orientações relativas à iniciativa comunitária de revitalização econômica e social das cidades e dos subúrbios em crise, a fim de promover um desenvolvimento urbano sustentável.

De modo geral, mesmo com novos documentos e recomendações, o que ocorre neste período é uma universalização na forma de gerir o patrimônio urbano, “[...] com uma dominação dos territórios de identidade por parte dos agentes públicos e privados hegemônicos” (Costa, 2011, p. 159), onde a estratégia central tem a ver com modelos de gestão padronizado, vindos de três fontes centrais: Estado, mercado e sociedade. Complementa Sánchez (2003) que essas ações de planejamento ocorriam independentemente de forma geográficas, da estrutura sociocultural, próprias de cada região, remetendo a imposição de iguais projetos de desenvolvimento urbano, revelando visão quase que totalitária de modo de intervenção. Nesse processo, a dimensão urbanística do patrimônio como parte da organização e da vida cotidiana das cidades, se perdeu ou se esgarçou, abrindo espaço para o uso de sítios históricos como empreendimentos comerciais voltados principalmente para gerar receita (GIOVANNONI, 1998).

Assim, o empreendedorismo nos grandes projetos urbanos implicaram não apenas em um novo modo de planejar e gerenciar os sítios históricos, mas em uma nova visão sobre o sítio. Salienta Santa’anna (2004) que mesmo na Europa nota-se diferenças de gestão das políticas na época, ações mais voltadas ao social, e outras mais voltadas à reabilitação e inserção do privado.

Finalizando, sabe-se que a dinâmica política, assim como a dinâmica de construção das políticas públicas, varia substancialmente nos diferentes lugares em que ela se desenvolve, contudo, conclui-se que de modo geral, dos projetos e programas elaborados no início da década de 1990 e ano 2000, tanto nos países europeus quanto nos países da América Latina, a globalização, a aceleração dos movimentos de capitais, as políticas de transferência das regulações para os mercados, não fizeram senão aumentar as incertezas (ASCHER, 2010) da gestão da *cidade-atração* (SANT’ANNA, 2004).

Quadro 1 - Síntese das revoluções urbanas aliada a ação, concepção, produção e gestão das áreas históricas.

Período	Segunda Revolução Urbana (urbanismo)		Terceira Revolução Urbana (neo-urbanismo)
Contexto: Gestão do patrimônio cultural	Gestão da <i>cidade-monumento</i>	Gestão da <i>cidade-documento</i>	Gestão da <i>cidade-atração</i>
Concepção de patrimônio: como era valorizado e gerido	<ul style="list-style-type: none"> • Coleção de objetos • Excepcionalidade • Valor histórico e cultural. • Monumento isolado 	<ul style="list-style-type: none"> • Entorno • Valor cultural / social • Legislações, normas áreas de conservação • Zoneamento monofuncional 	<ul style="list-style-type: none"> • Ampliação • Valor econômico • Grandes Projetos Urbanos, • Re's, • Planejamento “estratégico” Projetos
Atores	<ul style="list-style-type: none"> • Estado- nação • Arquitetos e Historiadores 	<ul style="list-style-type: none"> • Fordismo/Estado providência • Arquitetos, Historiadores e planejadores urbanos 	<ul style="list-style-type: none"> • Pós Fordismo/Neo-liberalismo • Arquitetos, historiadores, geógrafos, planejadores urbanos, gestores
Financiamentos	<ul style="list-style-type: none"> • Público/ doações 	<ul style="list-style-type: none"> • Predomínio do Público 	<ul style="list-style-type: none"> • Público/Investidores/ <i>stakeholders</i>²⁸ agências de fomento
Documentos	<ul style="list-style-type: none"> • Carta de Atenas (1933) Le Corbusier 	<ul style="list-style-type: none"> • Carta de Veneza (1964) • Norma de Quito (1967) • Convenção UNESCO (1972) • Carta Amsterdã (1975) • Recomendação Nairóbi (1976) 	<ul style="list-style-type: none"> • Carta de Washington (1987) • Carta do Novo Urbanismo norte-americano (1996)

Fonte – elaborado pela autora

²⁸As definições de *stakeholders* (partes interessadas) são variadas, desde aquelas instituições e indivíduos que têm um interesse político e financeiro dominante em um lugar, até qualquer pessoa que tenha acesso físico ou intelectual a ele. Para os propósitos deste artigo, três classificações são propostas: usuários diretos (comunidade local); usuários secundários, indiretos (consumidores e turistas, prestadores de serviços e outras categorias relacionadas ao trabalho); e terciário, influentes (governamentais, não governamentais, acadêmicos e investidores externos) (RIPP, RODWELL, 2016).

De modo geral, ao analisar temporalmente as transformações da sociedade e da gestão do patrimônio histórico e cultural, a primeira ideia a reter é que o patrimônio histórico foi produzido por um conjunto de discursos (políticos) e visibilidades (organizações) alinhados ou chamados a funcionar em conjunto, com um objetivo estratégico de poder sobre uma sociedade de uma determinada época. Significa também assumi-lo como foco do “saber-poder”, o que implica compreender que o conceito de patrimônio não se expande ou cresce simplesmente como resultado de uma transformação natural ou do progresso das disciplinas que o tratam, mas antes, como resultado de um contínuo processo de revoluções urbanas.

Assim, analisar as áreas urbanas como objeto ao qual agrega o “patrimônio histórico”, significa, portanto, dizer que a norma que preside sua gestão deriva de um processo de estruturação de discursos e objetos concretos, em decorrência de um objetivo estratégico marcado por diferentes épocas. O que importa aqui reter, são os impactos que todas essas transformações produziram, bem como os efeitos que desencadearam, designadamente na forma de gerir essas áreas antigas.

1.4. Os caminhos da diversidade e a diversidade de caminhos: a *sociedade hipertexto*

A passagem para o ano 2000 foi a ocasião para múltiplas reflexões e comentários sublinhando, ao mesmo tempo, os extraordinários “progressos” realizados nos cem anos que acabavam de se esgotar e os dramas que o mundo havia conhecido que eram proporcionais ao dito progresso (ASCHER, 2010).

Esta cidade moderna, caracterizada pelo desenvolvimento e promoção de uma nova atitude em relação ao futuro, com uma nova abordagem aos espaços urbanos – neo-urbanismo²⁹ – marcada por formas de pensar e atuar diferente.

Nessa terceira revolução urbana que Ascher esquematiza, será necessário encarar os núcleos antigos- essas porções qualificadas de cidade- também sob esse prisma das mudanças profundas que se estabelecem na maneira de conceber, de produzir, de utilizar e de gerir as políticas de preservação do patrimônio. As áreas antigas geridas pelos modelos urbanos antecessores (o modelo “clássico” e o modelo “fordista-keinesio-corbusiano”), como postula Ascher (2010, p. 30) devem logicamente abrir lugar ao uma nova gestão do patrimônio, uma

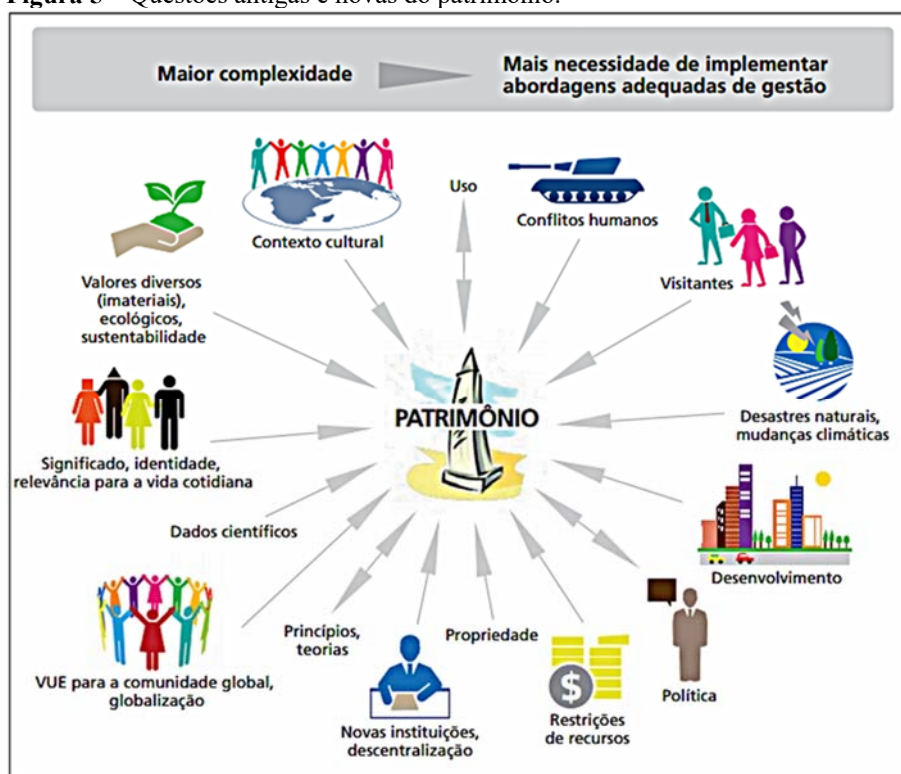
²⁹Refere-se não na corrente do “new urbanismo” norte americano. Mas do neo-urbanismo de Ascher (2010) o qual marca um reviver do padrão urbano tradicional que Jane Jacobs já defendia nos anos 60 do século passado, ainda que agora mais favorável às lógicas do capitalismo que às do cooperativismo de há mais de cem anos (de Ebenezer Howard e outros), incluindo também uma ligação do urbanismo ao planejamento e ordenamento do território.

gestão baseada no modelo da *sociedade hipertexto*³⁰, a qual exige novas respostas a modelos e conceitos de fazer política e planejamento, no quadro de uma redefinição entre interesses individuais, coletivos e gerais, tornando necessário uma renovação da democracia local em particular.

Numa sociedade de “n” dimensões e em territórios que mudam de tamanho e de natureza conforme as práticas e as mobilidades individuais torna-se necessários elaborar dispositivos [...] com escalas relativamente flexíveis, baseadas muito mais fortemente no princípio da subsidiariedade, e permitindo consultar as populações e os atores de um modo mais continuado e sob formas diversas (ASCHER, 2010, p. 72).

Assim, qualquer análise ou abordagem dos espaços urbanos, deve partir do reconhecimento da existência de grupos sociais diferenciados, com diferentes problemas e expectativas.

Figura 5 – Questões antigas e novas do patrimônio.



Fonte – Manual de Referência - Gestão do Patrimônio Mundial Cultural - UNESCO³¹, 2016.

³⁰Os indivíduos estão diariamente em campos sociais distintos, assim como as palavras nos diferentes documentos de um hipertexto. Eles interagem com os colegas, segundo uma “sintaxe” profissional, num outro com seus pais, segundo uma “sintaxe” familiar, num terceiro com os amigos segundo uma “sintaxe” desportiva, etc (ASCHER, 2010, p. 47).

³¹ Este manual foi publicado pela primeira vez no ano de 2013 na versão inglesa, intitulado: *Managing Cultural World Heritage*.

Da combinação de uma nova gestão de patrimônio e de uma *sociedade hipertexto*, é à luz de “*les nouveaux principes de l’urbanisme*” proposto por François Ascher (2001), os quais motivam profundas transformações na organização das cidades, que se refletirá sobre a emergência de novos modelos de governação nos tecidos antigos- marcada por formas de pensar e atuar diferentes. Ascher propõe 10 princípios para um neo-urbanismo que se contrapõe ao anterior urbanismo modernista. Os dez princípios são lançados de forma a ajudar a melhor decidir e agir em prol da qualidade de vida da coletividade, apontando a forma pela qual um novo urbanismo poderia fazer-lhe frente, no contexto de uma sociedade com diferentes problemas e expectativas.

Quadro 2 – Princípios do novo urbanismo

1.	Elaborar e gerir projetos em um contexto incerto: do planejamento urbano à gestão estratégica
2.	Privilegiar os objetivos em relação aos meios: das regras exigenciais às performanciais
3.	Integrar os novos modelos de desempenho: da particularização especial à cidade de todas as redes
4.	Adaptar as cidades à diversidade das necessidades: equipamentos e serviços – do coletivo ao individualismo
5.	Conceber os lugares em função das novas práticas sociais: dos espaços simples aos espaços múltiplos
6.	Agir numa sociedade fortemente diferenciada: do interesse substancial ao interesse processual
7.	Requalificar a missão dos poderes públicos: da administração à regulação
8.	Responder à variedade dos gostos e da procura: de uma arquitetura funcional a um desenho urbano atraente
9.	Promover uma nova qualidade urbana: das funcionalidades simples a um urbanismo multissensorial
10.	Adaptar a democracia à terceira revolução urbana: do governo das cidades à governança metropolitana

Fonte – Ascher, 2010.

Partindo da análise dos princípios de Ascher, falar de novos caminhos significa reconhecer a complexidade de questões envolvidas para responder à variedade dos gostos e necessidades, diferenciando-se em territórios sociais e espacialmente heterogêneos, retornando da visão do global para o local (VARINE, 2013).

Os novos documentos e recomendações de instituições internacionalmente relevantes surgem justamente nesse novo conceito de gestão e planejamento adaptado às cidades e à diversidade das necessidades, contrapondo aos aplicados, demasiadamente, no território para a gestão da *cidade-atração*. Entre as mudanças tecnológicas e de mercado inserido na lógica da terceira revolução urbana, incluem-se as que integram as influências trazidas pela chamada “classe criativa” (FLORIDA, 2011).

Complementando o pensamento de Ascher em relação à *sociedade hipertexto*, o termo “classe criativa”, elaborado pelo professor norte americano de gestão e políticas públicas

Richard Florida, define uma nova classe a quem se atribui a criação de ideias que alteram profundamente as políticas para qualificar³² uma cidade (e, por extensão, um lugar).

No âmbito dessas transformações, podemos lançar a hipótese de uma nova fase para a gestão dos tecidos urbanos antigos em que os planos de gestão se apóiam como um instrumento que reflete uma abordagem integrada à gestão do patrimônio com as demais políticas de cidade, apropriando-se de uma prática que torna-se adequada ao desenvolvimento desse novo tipo de estratégia de organização; possibilitando-nos a defender neste trabalho o instrumento como uma nova política de planejamento e gestão das áreas históricas na contemporaneidade.

Baseado nesta análise, no próximo capítulo abordaremos os novos discursos, cartas, documentos, recomendações, modelos e abordagens adotadas os quais produziram as visibilidades que atualizaram e concretizaram a ideia de paisagem urbana histórica e induziram a uma concepção das políticas de patrimônio impulsionando a gestão da “complex-cidade”.

³²O trabalho está evitando tratar: para quem? É inevitável pensar que a qualificação para uns pode representar a desqualificação para outros. Enfim, são termos sempre muito relativos, cuja relatividade (ideológica) não pode ser omitida.

Capítulo 2. – A complex-cidade do patrimônio: os novos documentos pensados na gestão integrada de políticas

O conceito que serve de mote ao capítulo vem ao encontro da visão compartilhada de implementar políticas específicas do patrimônio com as demais políticas públicas de desenvolvimento urbano, a partir de um contexto físico, social e econômico, relacionando o patrimônio às questões que envolvem qualidade de vida de todos que utilizam a cidade, tornando uma realidade complexa.

Para defender o novo compromisso urbano à gestão das áreas históricas, fundamentar-se nos documentos redigidos, no início do século XXI, por órgãos internacionalmente relevantes, tais apontamentos auxiliaram para sustentar a hipótese da pesquisa.

Os objetivos principais deste capítulo são, portanto, identificar as transformações que ocorreram nos documentos da UNESCO durante o início do século XXI, desvelar as finalidades que presidiram e propiciaram essas transformações; apresentar os novos conceitos e métodos de ação e gestão, a definição de governança, como se difere de governo e por que essa distinção é importante, e ainda expor um conjunto de princípios para a boa governança elaborados pelo *Institute on Governance* (2003).

Por fim, aponta-se a noção de patrimônio e o tipo de preservação praticada no período focalizado.

2.1 A governança e os desafios na política e gestão de centros históricos

Se forem observadas as transformações que sofreram as áreas históricas na última metade do século XX e nos primeiros anos do século XXI, as quais compreendem um conjunto de acontecimentos e processos que afetaram de forma significativa a organização política e administrativa dos tecidos antigos, principalmente por meio das intervenções baseada nos Re's, pode-se ver claramente que as políticas adotadas influenciaram na forma de funcionamento e na utilização do espaço público e privado desses núcleos.

Conforme Fernandes (1999), os modelos de reestruturação urbana, por *disneyficação*, se tornaram, na década de 1990, hegemônicos no mundo desenvolvido, tanto nas operações de revitalização quanto de reabilitação de áreas antigas. Entretanto, em alguns lugares, esses modelos já mostravam-se esgotados (SANT'ANNA, 2004); uma vez que, de modo geral, não

estavam orientados às necessidades e aos interesses comuns de todos os usuários da cidade, principalmente os locais, sendo contemplados, em muitos casos, o patrimônio edificado, as forças de mercado, os visitantes e turistas (SÁNCHEZ, 1999; CARRIÓN, 2005; COULOMB, 2001). Tais acontecimentos colocavam enormes desafios ao planejamento e gestão dos espaços urbanos que pareciam obrigar, ainda mais, à definição de estratégias de forma integrada.

Tendo em vista que o termo conservação integrada entrou, pela primeira vez, no léxico do patrimônio urbano, em 1975, na Carta Europeia do Conselho da Europa, ao reconhecer que o futuro do patrimônio arquitetônico depende do peso que lhe é atribuído no âmbito do planejamento urbano e regional. Desde então, várias tentativas foram feitas para colocar o patrimônio em uma base integrada de políticas. Contudo, somente trinta anos após a Carta Europeia³³, e considerando, de modo geral, as décadas de 1970-1980 e 1990, respectivamente, como um período marcado pela gestão da *cidade-documento* e pelas forças mercadológicas, na *cidade- atração*; que a noção das políticas de patrimônio integradas ao desenvolvimento urbano da cidade, volta a ser discutida como necessária à prática de gestão da paisagem histórica urbana, no documento intitulado “Memorando de Viena sobre o patrimônio mundial e a arquitetura contemporânea: gestão da paisagem urbana histórica” (UNESCO, 2005).³³

Por ser considerado um dos documentos que remete a noção mais ampla de paisagem urbana histórica (Costa, 2011), o Memorando de Viena apresenta, dentre os princípios abordados, a necessidade de considerar os conjuntos históricos e seu ambiente como uma totalidade, sendo a proteção e a conservação de responsabilidade coletiva fazendo-se objeto de políticas públicas integradas.

A expansão do conceito de patrimônio cultural [...] ao implicar uma interpretação mais ampla que leve ao reconhecimento da coexistência do homem com a terra e dos seres humanos na sociedade, requer novas abordagens e metodologias para a conservação e desenvolvimento urbano dentro de um contexto territorial. Cartas e recomendações internacionais ainda não conseguiram integrar essa evolução (UNESCO, 2005, p. 1).

Levando em conta a conexão emocional entre o ser humano e seu meio ambiente, seu sentido de lugar, é essencial garantir uma qualidade de vida no ambiente urbano que contribua para o sucesso econômico da cidade, bem como sua vitalidade social e cultural. [...] A preservação dos sítios do Patrimônio Mundial também pressupõe o desenho do espaço público: atenção especial deve ser dada à funcionalidade, escala, materiais, iluminação, mobiliário urbano, publicidade, sinalização e vegetação, para citar apenas alguns [...] poucos elementos. O planejamento da infraestrutura urbana em áreas patrimoniais deve incluir todos os tipos de medidas para respeitar o tecido histórico, os edifícios existentes e o contexto (UNESCO, 2005, p. 4-5).

³³Tal documento serviu de base para a Declaração de Amsterdã (1975).

Os novos enfoques e perspectivas em relação à atividade da gestão e da ação, levam ao entendimento de que se está diante de uma nova estratégia de intervenção nas áreas históricas, onde se prioriza a construção da visão de uma cidade em função das novas práticas sociais, adaptada a diversidade das necessidades (ASCHER, 2010) com ênfase no planejamento integrado, o qual une diferentes políticas urbanas às políticas de patrimônio.

É neste ambiente, marcado pelo Memorando de Viena (2005), que no século XXI a gestão integrada de políticas se torna um dos grandes desafios para as cidades históricas, seus princípios se difundem, corporizando uma forma de pensar em que o ordenamento e gestão do território se transformam num processo negociado, com interações que não param nas fronteiras de uma especialidade dentro de um setor; em vez disso, eles impactam em várias partes de um sistema inter-relacionado.

No contexto europeu, e reconhecendo que a maioria das recomendações apresentadas pela UNESCO/ICOMOS refletem discussões que estão em evidência nos países da União Europeia (COSTA, 2011). O tema sobre as políticas urbanas de desenvolvimento urbano integrado foi trazido para discussão na Carta de Leipzig no ano de 2007:

Para nós, a política integrada de desenvolvimento urbano significa uma consideração simultânea e justa das preocupações e interesses relevantes para o desenvolvimento urbano. A política integrada de desenvolvimento urbano é um processo no qual os aspectos espaciais, setoriais e temporais das áreas-chave da política urbana são coordenados. O envolvimento dos atores econômicos, das partes interessadas e do público em geral é essencial. A política integrada de desenvolvimento urbano é um pré-requisito essencial para a implementação da Estratégia de Desenvolvimento Sustentável da UE (CARTA LEIPZIG, 2007, p. 2).

A qualidade dos espaços públicos, as paisagens urbanas, arquitetura e o desenvolvimento urbano desempenham um papel importante nas condições de vida das populações urbanas [...]. Isto é particularmente importante para a preservação do patrimônio arquitetônico. Edifícios históricos, espaços públicos, seu valor urbano e arquitetônico deve ser preservado (CARTA LEIPZIG, 2007, p. 3).

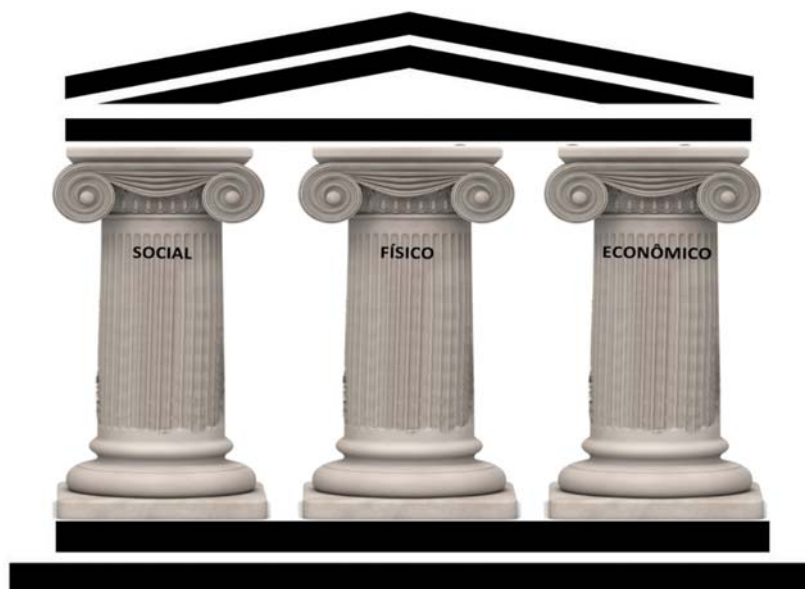
A Declaração de Toledo (2010), a qual aprofunda os princípios apresentados na Carta de Leipzig (2007), também articulou as principais características da abordagem integrada como uma solução holística que substitui "o setor usual" alinhando diferentes áreas políticas e recursos, considerando a cidade como um todo, tendo em conta o papel de cada parte da cidade em toda a estrutura, de tal forma que as ações empreendidas em cada setor tenham um efeito positivo sobre os outros.

Por meio desses documentos propostos, organismos públicos, em nível europeu, identificaram a abordagem urbana integrada como uma estratégia importante para encontrar as

respostas certas para uma variedade de desafios urgentes. Isso inclui a necessidade de coordenação interdisciplinar, a integração e o engajamento de todas as partes interessadas, incluindo comunidades, e o desenvolvimento de um entendimento comum dos objetivos e ações das políticas, entendida como o meio mais adequado para promover o desenvolvimento inteligente, sustentável e socialmente inclusivo dos territórios.

Em síntese, a emergência de novos modelos de governação das cidades e de uma cultura de participação, leva que se levantem novas oportunidades para reorganizar os núcleos antigos destas, entendida como uma operação orientada por objetivos estratégicos de desenvolvimento, em que as ações de natureza material são concebidas de forma integrada e ativamente combinadas na sua execução com políticas de natureza social e econômica.

Figura 6- Três colunas da gestão do património



Fonte- Elaborado pela autora.

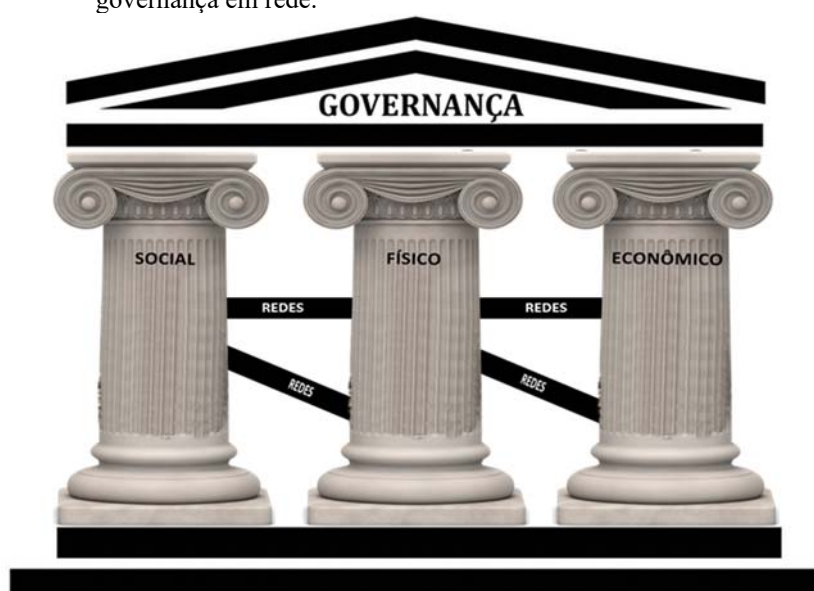
Ao incluir as três colunas de intervenção (social, físico e econômico) a abordagem integrada de políticas urbanas, que leve em conta as situações altamente variadas em que o património urbano está inserido, afirma-se também como o instrumento privilegiado para a consolidação de novas formas de planeamento e consequentemente de governação. Assim, a partir do desenvolvimento de novos documentos por organizações internacionalmente relevantes, evidenciam-se novas formas de governação das áreas históricas, colocando em xeque a gestão da *cidade-atração*.

Nessa perspectiva, considerando que os grandes projetos urbanos não sustentam a *complex-cidade* que cerca o campo do património, fica evidente que se está diante de uma nova

estratégia de gestão das áreas históricas, mais voltada à abordagem inclusiva e priorizando a dimensão humana. Ressalta-se a necessidade de contextualizar as questões do patrimônio em uma estrutura mais ampla, associando sua relação com o desenvolvimento local, ou seja, a partir da visão “que o patrimônio é antes de tudo local, antes de ser nacional e mundial” (VARINE, 2013, p. 229).

É neste contexto que devemos considerar a emergência do conceito de governança, como alternativa aos conceitos de governo (*government*) ou governação (*governing*), estes em crescente descrédito face à sua incapacidade de responder às necessidades de intervenção num período de maior complexidade e gestão em redes.

Figura 7 - Três colunas da gestão do patrimônio integrada à governança em rede.



Fonte – Elaborado pela autora

Reforça-se a integração setorial, que diz respeito à articulação entre os diferentes campos da política (como transporte, economia, habitação, mobilidade urbana, meio ambiente, cultura, infraestrutura, etc.), ao invés de abordagens setoriais (problema a problema), valorizando-se princípios associados ao planejamento colaborativo, que assim aparecem intimamente relacionados com o modelo de governança, promovendo o desenvolvimento, mediante a articulação de todos os setores e a participação da sociedade, de forma a planejar democraticamente a *complex-cidade*.

É cada vez mais evidente que, embora o governo tenha uma influência importante em muitos assunto

s de interesse público, é apenas um entre muitos. À medida que as questões se tornam mais complexas e as limitações do governo mais aparentes, está se tornando mais claro que os programas governamentais estão longe de serem os únicos determinantes das condições sociais, ambientais ou econômicas. Ao mesmo tempo, muitas pessoas estão começando a acreditar que questões importantes de interesse público, são muito complexas para serem tratadas pelo governo isoladamente (*Institute on Governance*, 2003, p. 6).

No que diz respeito ao entendimento das relações entre espaço público e a sociedade civil e de como ambos estão entrelaçados, Gehl (2015, p. 9), em “Cidade para pessoas”, assinala que: “primeiro nós moldamos as cidades; então elas nos moldam”. Tal citação leva à compreensão da necessidade da participação nas escolhas das políticas que sirvam para moldar a cidade, conseqüentemente, surgindo uma nova cultura de estímulo às pessoas, que passam a ser moldadas pela cidade que se deseja.

De fato, diante do reconhecimento de que os locais considerados patrimônio não são isolados, e ao passar da simples proteção física para uma gestão de múltiplas camadas, na qual se levam em consideração a rede de questões sociais, econômicas, físicas e ambientais, o conceito de política para o patrimônio, cria as bases para que o bem passe a ter uma função na vida da comunidade que, conseqüentemente, reage de forma positiva com o “seu” legado histórico. Logo, parece claro que se está diante de novos desafios, a partir de uma forma reinventada de governar as áreas históricas, exigindo avanços nas práticas de gestão, bem como nas ferramentas implementadas, em que o conceito de governança surge como um novo processo de governar (RHODES, 1996), um novo método pelo qual uma área histórica é governada.

2.2 Conceitos e debates sobre governança

O conceito de governança, também chamado de governo em rede ou governo relacional, consiste, então, na associação de diferentes atores (públicos, privados, sociedade civil) que se relacionam entre si para negociar e comprometer-se com objetivos políticos e com a sua implementação. Nesse processo, é essencial a necessidade de melhorar a coordenação dos esforços entre agentes de diversos tipos e âmbitos em políticas de governo dirigidas para a sustentabilidade e coesão social, com envolvimento direto dos cidadãos (CHAMUSCA, 2010; FERNANDES, 2006b).

Apesar de ser caracterizada como novo conceito ou paradigma emergente, a verdade é que o conceito teve origem nos Estados Unidos nos anos 20/30 do século passado, associado

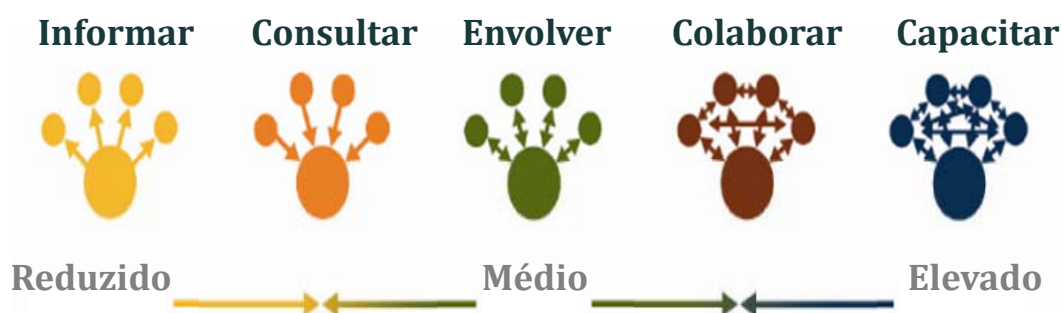
essencialmente à organização empresarial e à regulação da atividade econômica (CHAMUSCA, 2012). A partir dos anos 90 do século passado, o conceito se expande para os mais diversos domínios, sobretudo por influência das teorias da nova gestão pública. No essencial, estava em causa transferir poderes e funções tradicionalmente atribuídas ao Estado, através dos seus diversos serviços, para entidades públicas autónomas, empresas (privatizações, parcerias público-privadas) e organizações não-governamentais, baseadas em modos mais flexíveis e abertos, envolvendo diversos atores públicos e privados estes atuando em rede (RHODES 1997; STOKER 1998).

Na verdade, a novidade que então este tema representava para muitos círculos, sobretudo políticos e associados às políticas públicas, justificou mesmo discussões intermináveis acerca da melhor forma de traduzir “*governance*”.

Revisões da literatura geralmente concluem que o termo governança é usado de muitas maneiras e possuindo uma variedade de significados, apesar das definições serem muito complexas, é relativamente consensual que não se trata de um sinónimo de governo (INSTITUTE ON GOVERNANCE, 2003; UZUN, 2010) e que pressupõe uma evolução dos modelos tradicionais, com ruptura de princípios, mecanismos e procedimentos de gestão.

Assim, uma das primeiras ideias a reter é a de que a governança se desenvolve em resposta à necessidade de alteração do tradicional paradigma de governação (CHAMUSCA, 2012). Convém sublinhar, que a governança é um meio e não um fim em si mesma, ou seja, o foco está nos processos de elaboração e implementação de decisões públicas, isto é, nas estratégias e ferramentas de gestão utilizadas.

Figura 8 – Processos que envolvem a governança.



Fonte - <http://www.bangthetable.com/>

Em síntese, a governança implica o desenvolvimento de múltiplas formas de integração (horizontal, vertical e setorial) e participação de estruturas e atividades menos hierárquicas e

burocratizadas (JESSOP, 2000), de um conjunto de regras e normas reguladoras da ação coletiva amplamente reconhecidas e de mecanismos de aprendizagem e adaptabilidade que permitam responder coletivamente e de forma eficaz a problemas comuns, através de parcerias, da cooperação e de um eficiente uso dos meios e ferramentas nos quais os recursos e as decisões são tomadas mais próximas (e com o envolvimento) dos cidadãos (FERRÃO, 2015), o que remete aos princípios da boa governança, propostos por instituições politicamente relevantes.

2.2.1 A boa governança enquanto forma reinventada de gerir as áreas históricas

Pesquisas em uma variedade de campos estão apoiando cada vez mais a noção de que práticas de boa governança são importantes para o desempenho organizacional eficaz, efetivo e eficiente (TAYLOR, 2000; *INSTITUTE ON GOVERNANCE*, 2003; LEWIS, MIOCH, 2005; NANDA apud SHIPLEY, KOVACS, 2008).

Inicialmente, o debate em torno do conceito de “boa governança” foi lançado pelo Banco Mundial no início da década de 1990 e enfatizado por (ANNAN, 1998, p. 2), Presidente das Nações Unidas, quando afirmou que a “boa governança é, porventura, o fator mais importante para erradicar a pobreza e promover o desenvolvimento”. Assim, a boa governança, ou governança democrática, como é chamada pelo Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas, implica a participação política significativa e inclusiva. Basicamente, as pessoas têm mais voz em todas as decisões que moldam suas vidas (PNUD, 2011).

Na sequência, surgiu uma ampla discussão relativa à caracterização da boa governança, com produção de documentos e enunciação de um conjunto de princípios. No contexto europeu, foi instituído pela Comissão das Comunidades Europeias no ano de 2001 e ratificado, posteriormente, pelos Estados-membros da União Europeia, o Livro Branco sobre a Governança. Tal documento elaborou um conjunto de diretrizes para a melhoria global da atividade política, seja em aspectos relacionados com a sua implementação, seja em questões processuais associadas à sua concessão e elaboração.

Nessa ótica, defende-se a introdução e o desenvolvimento de mecanismos de participação que configurem um quadro político mais aberto e integrador, com capacitação e envolvimento efetivo da sociedade e dos variados grupos de atores, que são entendidos como essenciais para incrementar a qualidade e eficiência da atividade política, estimulando práticas de diálogo, negociação e parceria bem como uma profunda reforma institucional que redistribua de forma mais eficaz e equitativa as competências nas diferentes escalas, promovendo ganhos,

sinergias e articulações múltiplas nas políticas públicas implementadas. Em face disso, no Livro Branco (CCE, 2001), são propostos cinco princípios de boa governança: abertura, participação, responsabilização, eficácia e coerência.

O princípio da abertura está relacionado em uma maior e melhor articulação entre as instituições e atores, com amplo envolvimento e representatividade da sociedade civil na regulação da política; nesta linha, as instituições devem comunicar de forma livre e aberta e utilizar linguagem facilmente compreensível por todos. A participação, por sua vez, deve ser assegurada desde a concepção das políticas até a implementação de suas ações. A responsabilização diz respeito à necessidade de cada ator assumir individualmente e coletivamente responsabilidades pelo seu papel no processo. O princípio da eficácia traduz o cumprimento das metas das políticas, alcançando o que se pretende por meio de objetivos claros, o que pressupõe uma avaliação de todo o processo. Finalmente, a coerência expressa a necessidade de políticas e ações facilmente compreendidas, o que implica em que todos os projetos devam ser integrados.

Os cinco princípios são importantes por si só, mas não podem ser alcançados através de ações isoladas, exigindo o desenvolvimento de modelos inclusivos e integradores. Por isso, aspectos que são marcadamente determinados em um princípio, poderão ser observados, de maneira mais indireta, em outro.

A boa governança surge também associada ao campo do patrimônio histórico e cultural, o documento elaborado pelo *Institute on Governance* (IOG) intitulado *Governance Principles for Protected Areas in the 21st Century* (2003) fornece um conjunto bem desenvolvido de cinco princípios-chave de boa governança para áreas protegidas, tendo como base o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD, 1997).

Quadro 3 – Princípios de boa governança

Princípios de Boa Governança				
Legitimidade e voz	Direção	Desempenho	Responsabilidade	Justiça

Fonte – *Institute on Governance*, 2003.

O princípio da legitimidade e voz está relacionado com a gestão colaborativa na tomada de decisão, o que requer a participação de representantes de todas as partes interessadas (*stakeholders*).

A participação dos habitantes, dos usuários da cidade e dos atores da sociedade civil na concepção das decisões locais, e mesmo na sua realização, é uma necessidade para adaptar a democracia representativa às exigências da sociedade contemporânea. [...] a

participação traz com ela um projeto de sociedade funcionando mais por compromisso e por consenso, e menos por conflito (ASCHER, 2010, p. 128-129).

A ideia da legitimidade e voz facilita a discussão sobre como as comunidades ou outros atores sociais podem agir em colaboração ou, talvez, de forma independente, com estruturas governamentais estabelecidas para tratar de questões que preocupam os cidadãos.

Já a direção diz respeito aos objetivos quantificados para a gestão, às prioridades definidas, ao planejamento e à participação do cidadão na sua implementação, além da existência de planos de gestão com aprovação de metas pelas autoridades competentes. O princípio do desempenho refere-se à realização dos objetivos, à eficácia, à eficiência e à capacidade de monitorar e avaliar as atividades executadas. A responsabilidade traduz a clareza e a transparência das instituições com a comunidade em geral e com as gerações futuras. Por fim, a justiça expressa a equidade na gestão das áreas de conservação, diz respeito a um equilíbrio favorável de custos e benefícios às populações locais, lidando com o passado e injustiças resultantes da criação de sítios de conservação, incluindo também o respeito pelos direitos da comunidade local.

Para os autores Shipley, Kovacs (2008), somado ao acompanhamento das atividades dos organismos existentes e a avaliação do desempenho de todas as ações do patrimônio cultural; os cinco princípios formam uma base forte para o desenvolvimento da boa governança destinada à gestão do setor do patrimônio cultural.

Ao comparar os princípios apresentados no Livro Branco da Governança Europeia (CCE, 2001) com os princípios traçados pelo *Institute on Governance* (2003), nota-se possuírem relação nos critérios abordados. De modo geral, ambos documentos consideram a boa governança como conjunto de formas, processos e ferramentas, progressivamente mais democráticos e representativos, capazes de assegurar as condições de desenvolvimento através da ação coletiva, requerendo a capacitação e envolvimento dos agentes para a implementação de políticas integradas. Reforça-se a ideia de que uma abordagem integrada às políticas temáticas e setoriais são essenciais para assegurar a efetiva articulação dos objetivos territoriais, sociais, econômicos e culturais, bem como a durabilidade dos resultados atingidos (FERNANDES, 2006a).

A governança também é sobre caminhos para condições ou resultados desejados. A “boa governança” pode ser definida como um modo ou modelo de governança que leva a resultados sociais, ambientais e econômicos procurados pelos cidadãos (INSTITUTE ON GOVERNANCE, 2003, p. 6) [tradução nossa]

Baseado neste novo contexto das práticas de gestão; Shipley, Kovacs (2008) compararam conteúdos redigidos desde a Carta de Atenas (1933) pela UNESCO/ICOMOS, aos princípios e critérios de boa governança delineados pelo *Institute on governance* (2003). O objetivo foi determinar se as recomendações indicadas nos documentos anteriores já abordavam os princípios de boa governança, embora não tratados por essa nomenclatura.

Quadro 4 - Cartas adotadas pela assembleia geral do ICOMOS

Cartas adotadas pela assembleia geral do ICOMOS					
Documento	Legitimidade e voz	Direção	Desempenho	Responsabilidade	Justiça
Carta de Veneza (1964)		Alinhamento com direção internacional Existência de direção legislativa Existência de um amplo plano	Monitoramento e avaliação Coordenação		
Carta de Florença (1982)	Especialização e profissionalismo	Alinhamento com direção internacional Existência de direção legislativa		Transparência	Existência de contexto judicial de apoio
Carta de Washington (1987)	Participação dos cidadãos em tomadas de decisão	Alinhamento com direção internacional	Gestão adaptativa	Clareza Transparência Habilidades e conhecimento	Existência de contexto judicial de apoio Planos de conservação

Fonte – Shipley, Kovacs, 2008 [tradução nossa].

Quadro 5 - Resoluções e declarações em Simpósios do ICOMOS

Resoluções e declarações em Simpósios do ICOMOS					
Documento	Legitimidade e voz	Direção	Desempenho	Responsabilidade	Justiça
Introdução de arquitetura contemporânea em grupos de antigas construções (1972)	Necessidade de diálogo público	Necessidade crítica de planejamento urbano abrangente	Coordenação		Justiça no processo para estabelecimento da nova cidade histórica Iniciativas de revitalização
Declaração de Tlaxcala (1982)	Gestão colaborativo nas tomadas de decisão	Alinhamento com direção internacional Existência de planos de gestão			

Declaração de Dresden (1982)	Especialização e profissionalismo	Existência de planos de gestão	Gestão adaptativa		
Declaração de Roma (1983)		Alinhamento com direção internacional	Coordenação	Habilidades e conhecimento	
Documento de Nara (1994)	Gestão colaborativo nas tomadas de decisão Especialização e profissionalismo	Alinhamento com direção internacional Existência de legislação	Monitoramento e avaliação Gestão adaptativa		
Declaração de San Antonio (1996)	Especialização e profissionalismo	Alinhamento com direção internacional Existência de planos de gestão		Coerência e amplitude	Justiça no processo para determinar o futuro das paisagens culturais
Princípios para registro de monumentos (1996)		Registro de informações deve fazer parte do plano geral	Necessidade de gerência e distribuição de informação		
Declaração de direitos humanos de Estocolmo (1998)	Direito inerente de conhecer o patrimônio				

Fonte – Shipley, Kovacs, 2008 [tradução nossa].

Quadro 6- Cartas adotadas pelos Comitês Nacionais do ICOMOS

Cartas adotadas pelos Comitês Nacionais do ICOMOS					
Documento	Legitimidade e voz	Direção	Desempenho	Responsabilidade	Justiça
Declaração de Deschambault ICOMOS Canadá (1982)	Gestão colaborativo nas tomadas de decisão Participação dos cidadãos em tomadas de decisão	Alinhamento com direção internacional Existência de direção legislativa	Informações de desempenho para o público	Sociedade civil e mídia Transparência	Existência de contexto judicial de apoio
Carta de Appleton ICOMOS Canadá (1983)	Especialização e profissionalismo Participação dos cidadãos em tomadas de decisão	Alinhamento com direção internacional	Monitoramento e avaliação		

Seminário ICOMOS Brasil (1987)	Especialização e profissionalismo Apoio de contexto democrático Participação dos cidadãos em tomadas de decisão				Existência de contexto legislativo de apoio
ICOMOS Nova Zelândia (1992)	Especialização e profissionalismo	Alinhamento com direção internacional Existência de planos de gestão	Informações de desempenho para o público Monitoramento e avaliação Gestão adaptativa Gestão de risco	Transparência Habilidades e conhecimento	Aplicação efetiva das regras de conservação do patrimônio
Carta de Burra (versão 1999)	Especialização e profissionalismo	Alinhamento com direção internacional	Gestão de risco Monitoramento e avaliação Gestão adaptativa	Clareza Coerência e amplitude Transparência Habilidades e conhecimento	Aplicação efetiva das regras de conservação do patrimônio Justiça no processo de estabelecimento de novos sítios históricos Justiça na gestão da conservação de sítios históricos

Fonte – Shipley, Kovacs, 2008 [tradução nossa].

Quadro 7 - ICOMOS cartas e outras normas

ICOMOS cartas e outras normas					
Documento	Legitimidade e voz	Direção	Desempenho	Responsabilidade	Justiça
Carta de Atenas (1933)	Gestão colaborativa nas tomadas de decisão Grau de descentralização em tomadas de decisão Especialização e profissionalismo	Alinhamento com direção internacional Existência de direção legislativa	Monitoramento Gestão adaptativa		Reconhecimento dos direitos da propriedade privada
Normas de Quito (1967)	Gestão colaborativo nas tomadas de decisão Especialização e profissionalismo Participação dos cidadãos em tomadas de decisão	Alinhamento com direção internacional Existência de direção legislativa Existência de planos de gestão Efetiva liderança	Coordenação Gestão adaptativa		Existência de contexto judicial de apoio
Declaração de Amsterdã (1975)	Gestão colaborativa nas tomadas de decisão	Existência de direção legislativa Alinhamento com direção	Gestão de risco Informações de desempenho para o público	Sociedade civil e mídia	Existência de contexto judicial de apoio

Participação dos
cidadãos em
tomadas de decisão

internacional,
conservação
integrada

Monitoramento e
avaliação
Efetividade dos
custos

Fonte – Shipley, Kovacs, 2008 [tradução nossa].

O exame detalhado dos documentos adotados revela que, das ferramentas postas em destaque nos novos documentos da UNESCO do século XXI- tais como plano, monitoramento e avaliação- nota-se que na Carta de Veneza (ICOMOS, 1964), tais instrumentos e métodos já eram recomendados; entretanto, na época não existiam documentos capazes de dar suporte para a utilização dessas ferramentas, tais como as Diretrizes Operacionais para Implementação da Convenção do Patrimônio Mundial, o que inviabilizava sua utilização, caracterizando a ineficiência dos instrumentos na prática preservacionista daquela época. De modo geral, distinções também têm a ver com o nível de consenso e subsequente nível de organização política de um determinado período.

Em relação às quatro tabelas, nota-se que a maioria dos documentos ratificam, no princípio de legitimidade e voz, a necessidade de contar com o auxílio de profissionais especializados para a gestão do patrimônio. Além disso, os autores Shipley, Kovacs (2008, p. 222), observam que, os documentos mais antigos como Atenas, Quito e Amsterdã (quadro 7) não são individualmente detalhados em questões de governança, no entanto, existem referências claras nesses documentos em relação aos princípios de legitimidade/voz, direção, desempenho e justiça. Outra particularidade tratada pelos mesmos autores é que as cartas adotadas nacionalmente (quadro 6) são frequentemente mais detalhadas e, portanto, mais ricas em sua descrição dos assuntos de governança.

Complementando as questões sobre a governança, a Declaração de Toledo da União Europeia firmada no ano de 2010, também reconhece a governança como abordagem importante para a gestão do patrimônio histórico cultural, ao afirmar a importância de reunir múltiplas dimensões da sustentabilidade como econômica, social, ambiental, cultural, além disso ressalta que a governança, no nível municipal, é a chave para políticas e práticas integradas de planejamento urbano.

Em síntese, pode-se identificar que em todos os campos abordados, a boa governança está intimamente relacionada à “participação política significativa e inclusiva, ajudando- assim, a garantir que a alocação de recursos e prestação de serviços sejam mais sensíveis às necessidades reais das pessoas” (PNUD, 2011). Em outras palavras, a boa governança existe

sempre que todos os que estão em posição para exercer o poder o adquiram de forma legítima, sendo capazes de ouvir e envolver (dar voz a) todos aqueles cujos interesses são condicionados e afetados pelas decisões que vão tomar.

Assim, para uma definição que pretende sintetizar os valores e princípios que fazem da governança uma forma reinventada de gerir as áreas históricas, retoma-se a citação de Gehl (2015): “primeiro nós moldamos as cidades; então elas nos moldam”. Dessa forma, fica evidente que para uma boa governança as pessoas devem fazer parte do planejamento das políticas a serem harmoniosamente implementadas na cidade, selecionando conforme suas necessidades, pois são elas que possuem o devido conhecimento das verdadeiras carências do local. As políticas selecionadas moldarão os núcleos históricos que, por sua vez, moldarão a vida das pessoas que neles vivem e os utilizam. Ou seja, à medida que são formuladas políticas com consentimento de todos, as pessoas sentem-se estimuladas (moldadas de forma positiva) pela cidade, podendo-se, então, considerar a governança como um mecanismo de tomada de decisões em grupo para responder a problemas comuns (CARRINGTON et al.; 2008).

Em termos de cidade, observa Ascher (2010) esta nova forma de governar:

O governo das cidades dá assim lugar à governança urbana que podemos definir como um sistema de dispositivos e de modos de ação que associa às instituições representantes da sociedade civil para elaborar e realizar as políticas e as decisões públicas (ASCHER, 2010, p. 94).

Dito isso, é relativamente consensual que a governança não é um sinônimo de governo e que pressupõe uma evolução dos modelos tradicionais de gestão, designadamente, no contexto do setor do património cultural. Portanto, uma das primeiras ideias a reter é de que a governança se desenvolve em resposta à necessidade de alteração do tradicional paradigma de governação, promovendo uma gestão mais democrática, transparente e aberta à participação.

2.3 Desenvolvimento urbano integrado e governança: o Memorando de Viena (UNESCO, 2005), a Declaração de Xi'an (ICOMOS, 2005), a Declaração da Paisagem Urbana Histórica (UNESCO, 2011) e a Carta de Valletta (ICOMOS, 2011)

Os desafios presentes e futuros exigem a definição e a implementação de uma nova geração de documentos e políticas públicas que identifiquem e protejam os estratos históricos em direção a uma abordagem mais alargada de patrimônio urbano (ICOMOS, 2011), os quais já não são mais vistos como monumentos isolados sem nenhuma relação com as paisagens que os rodeia, reconhecendo que todo o ambiente é afetado e por essa razão deve ser reconhecido como parte.

De fato, dos documentos redigidos no início do século XXI, no contexto da UNESCO e ICOMOS; o Memorando de Viena (UNESCO, 2005) pode ser reconhecido pelo seu pioneirismo, o qual apresenta a necessidade de desenvolvimento de políticas de patrimônio integradas às políticas de desenvolvimento urbano, nesta linha, o documento também destaca a aplicação de instrumentos que possibilitam o uso de procedimentos e ferramentas de gestão para o sítio histórico, formalizados em um plano de gestão, o qual deverá ser elaborado por meio da participação e consulta pública (UNESCO, 2005). Cabe ressaltar, que no final do Memorando de Viena, a UNESCO é convidada a considerar a possibilidade de formular uma nova recomendação complementar as já existentes no tema das paisagens históricas urbanas, com especial referência à contextualização da arquitetura contemporânea.

Assim, surge a “Declaração de Xi'an sobre a conservação do entorno edificado, sítios e áreas do patrimônio cultural” (ICOMOS, 2005), documento que aconselha o desenvolvimento de instrumentos normativos e de planejamento eficazes, além de políticas, estratégias e práticas para a gestão do entorno, também indica o desenvolvimento de planos de gestão adequados às particularidades locais e culturais. Ao mesmo tempo, sustenta a participação e o compartilhamento de conhecimentos a fim de incrementar a eficácia dos instrumentos de gestão.

Nesta linha, no ano de 2011 é lançado o relatório da Comissão Europeia, *Cities of Tomorrow*, o qual recomenda na sessão: "Novas formas de governança são essenciais para responder aos desafios urbanos":

- * Lidar com os desafios de forma integrada e holística;
- * Combinar abordagens baseadas em lugar e pessoas;
- * Combinar estruturas governamentais formais com estruturas flexíveis de governança informal que correspondam à escala em que os desafios existem;

- * Desenvolver sistemas de governança capazes de construir visões compartilhadas, conciliando objetivos e modelos de desenvolvimento conflitantes;
- * Cooperar para assegurar um desenvolvimento espacial coerente e uma utilização eficiente de recurso (*CITIES OF TOMORROW*, 2011) [tradução nossa].

No mesmo período, tratando-se de uma evidente sintonia dos documentos redigidos pela UNESCO/ICOMOS com os apresentados no contexto europeu, e a fim de selar as novas orientações e condutas, no que diz respeito aos aspectos relacionados ao ordenamento dos núcleos antigos, reafirmando-se a gestão da “complex-cidade”, é aprovada, pela UNESCO, no ano de 2011 a Recomendação sobre a Paisagem Urbana Histórica:

A paisagem urbana histórica é a área urbana compreendida como o resultado de uma estratificação histórica dos valores e atributos culturais e naturais, que se estende além da noção de "centro histórico" ou "ensemble" para incluir o contexto urbano mais amplo e a sua localização geográfica. Este contexto mais amplo inclui nomeadamente a topografia do local, a geomorfologia, hidrologia e recursos naturais; o seu ambiente construído, tanto histórico como contemporâneo; as suas infraestruturas acima e abaixo do nível do solo; os seus espaços abertos e jardins, os seus padrões de uso da terra e organização espacial; percepções e relações visuais; bem como todos os outros elementos da estrutura urbana. Também inclui práticas e valores sociais e culturais, processos económicos e as dimensões intangíveis do património relacionado com a diversidade e identidade. Esta definição cria a base para uma abordagem abrangente e integrada para a identificação, avaliação, conservação e gestão de paisagens urbanas históricas dentro de um quadro global de desenvolvimento sustentável. A abordagem da paisagem urbana histórica visa preservar a qualidade do ambiente humano, melhorando o uso produtivo e sustentável dos espaços urbanos, reconhecendo seu carácter dinâmico e promovendo a diversidade social e funcional. Integra os objetivos de conservação do património urbano e os de desenvolvimento social e económico. Está enraizada num relacionamento equilibrado e sustentável entre o ambiente urbano e natural, entre as necessidades das gerações presentes e futuras e o legado do passado (UNESCO, 2011, p. 3).

Neste quadro, esse documento corresponde a um marco para enquadrar o património urbano no processo integral de políticas de cidade, refletindo as transformações das práticas de gestão do património, em um contexto de planejamento de políticas e práticas urbanas integradas.

A abordagem da paisagem urbana histórica reflete a evolução significativa da disciplina da prática da conservação do património urbano nas últimas décadas, permitindo que os decisores políticos e gestores encarem os novos desafios e oportunidades de uma forma mais eficaz. A abordagem da paisagem urbana histórica apoia as comunidades na sua busca de desenvolvimento e adaptação, mantendo as características e os valores ligados à sua história, memória coletiva e meio ambiente (UNESCO, 2011, p.4).

Cabe salientar que a Recomendação enfatiza a gestão, a elaboração, implementação e avaliação de políticas do património urbano, tendo como referência uma abordagem

participativa. Outro item importante é que o documento recomenda a criação de ferramentas inovadoras adaptadas ao contexto local, conforme os autores Ripp, Rodwell (2016, p. 8) “[...] a Recomendação da UNESCO de 2011 tem maior potencial para aceitação positiva em países onde os métodos tradicionais de cima para baixo são menos consagrados e entrincheirados” [tradução nossa].

[...] a mudança de ênfase dos monumentos arquitetônicos em direção, sobretudo, a um reconhecimento mais amplo da importância dos processos sociais, culturais e econômicos na conservação dos valores urbanos deve ser acompanhada de uma propensão para a adaptação das políticas existentes e criação de novas ferramentas no intuito de concretizar esta visão (UNESCO, 2011, p. 3).

No mesmo ano, outro importante documento marca essa ruptura em função das novas práticas integradas de gestão. Os “Princípios de Valletta para a Salvaguarda e Gestão de Cidades e Conjuntos Urbanos Históricos” (ICOMOS, 2011) é redigido a fim de complementar as questões tratadas na Recomendação sobre a Paisagem Urbana Histórica (UNESCO, 2011), tendo em consideração a evolução significativa das definições e metodologias relacionadas com a salvaguarda e gestão de cidades e áreas urbanas históricas, marcado por adaptar-se aos novos objetivos, ferramentas e atitudes em relação a governação urbana. Tais princípios contidos no documento, foram atualizados pelo CIVVIH (Comitê Internacional sobre Cidades Históricas e Vilas) e baseados no conjunto de documentos de referência, abordagens e considerações contidas na Carta de Washington (ICOMOS, 1987) e na Recomendação de Nairóbi (UNESCO, 1976).

Centrando-se em aspetos como a gestão das interações entre vários atores e na sua articulação em redes; o documento de Valletta expõe:

A globalização dos mercados e dos métodos de produção causa mudanças na população entre as regiões e para as cidades, especialmente as grandes cidades. Mudanças na governação política e nas práticas de negócio requerem novas estruturas e novas condições nas cidades e nas áreas urbanas (ICOMOS, 2011, p. 1).

A governança também é caracterizada pela democracia ao estabelecer novos modelos de desempenho adaptados à nova realidade de gestão:

A boa governança prevê a organização de uma ampla orquestração entre todas as partes interessadas: autoridades eleitas, serviços municipais, administrações públicas, especialistas, organizações profissionais, organizações de voluntários, universidades, moradores, etc. Tal é essencial para o sucesso da salvaguarda e para uma reabilitação bem sucedida e para o desenvolvimento sustentável das cidades e áreas urbanas históricas (ICOMOS, 2011, p. 8).

Tento em vista princípios e estratégias apresentados em Valletta (2011), temos a oportunidade de identificar uma grande relação com os princípios abordados no novo urbanismo de Ascher (2010).

Quadro 8 – Análise comparativa entre os princípios do novo urbanismo e os princípios de Valletta.

Princípios do novo urbanismo (Ascher, 2010)	Princípios de Valletta (ICOMOS, 2011)
Elaborar e gerir projetos em um contexto incerto	Plano de gestão
Privilegiar os objetivos em relação aos meios	Plano de Salvaguarda
Integrar os novos modelos de desempenho	Método e Disciplina Científica
Adaptar as cidades à diversidade das necessidades	Equilíbrio e compatibilidade
Conceber os lugares em função das novas práticas sociais	Novas funções
Agir numa sociedade fortemente diferenciada	Participação
Requalificar a missão dos poderes públicos	Pluridisciplinarietà e colaboração
Responder à variedade dos gostos e da procura	Diversidade Cultural
Promover uma nova qualidade urbana	Espaço público/equipamentos e adaptações/ mobilidade
Adaptar a democracia à terceira revolução urbana	Governança/coerência

Fonte – Ascher, 2010; ICOMOS, 2011

Neste cenário, observa-se que a partir do século XXI, os princípios de governança, são incorporados, sem exceção, nos temas apresentados pelos órgãos internacionais de patrimônio, conforme os documentos abaixo.

Quadro 9 - Cartas adotadas no início do século XXI UNESCO/ ICOMOS

Cartas adotadas no início do século XXI UNESCO/ ICOMOS					
Documento	Legitimidade e voz	Direção	Desempenho	Responsabilidade	Justiça
Memorando de Viena (2005)	Participação dos privados e cidadãos nas tomadas de decisão, Especialização e profissionalismo	Alinhamento com direção internacional Existência de ferramentas, legislação, plano de gestão	Gestão de oportunidades e riscos, planejamento integrado, avaliação	Sociedade civil, e diversos profissionais	Justiça na gestão da conservação de sítios históricos
Declaração de Xi'an (2005)	Gestão colaborativa das comunidades locais, capacitação profissional	Alinhamento com direção internacional Existência de legislação, plano de gestão, sistemas integrados de conservação	Planejamento de impactos, políticas, indicadores, Avaliação.	Compromisso multidisciplinar	Justiça na gestão da conservação de sítios históricos
Recomendação da Paisagem Urbana Histórica (2011)	Comunidades, decisores, profissionais e gestores	Alinhamento com direção internacional Existência de legislação, plano de desenvolvimento urbano, Conservação integrada	Planejamento geral de políticas e práticas, avaliação de políticas	Gestão - local, nacional / federal, regional, institucional e setorial Organizações não-governamentais nacionais e internacionais, cooperação internacional	Justiça na gestão da conservação de sítios históricos
Princípios de Valletta (2011)	Participação, Diálogo contínuo, moradores e outros interessados,	Alinhamento com direção internacional Existência de legislação, ferramentas, planos de salvaguarda, planos de gestão	Planejamento, Monitoramento e avaliação Gestão de oportunidades, adaptativa e de Gestão de risco	Compromisso multidisciplinar autoridades eleitas, serviços municipais, administrações públicas, especialistas, organizações profissionais, organizações de voluntários, universidades, moradores, Habilidades e conhecimento	Justiça com as diferentes comunidades que habitaram as cidades históricas ao longo do tempo Justiça na gestão da conservação de sítios históricos

Fonte - Elaborado pela autora.

O exame dos conteúdos adotados no Memorando de Viena (2005), na Declaração de Xi'an (2005), na Recomendação da Paisagem Urbana Histórica (2011) e nos Princípios de Valletta (2011), revela que dos cinco critérios referentes a boa governança para áreas protegidas (*Institute on Governance*, 2003), designadamente legitimidade e voz, direção, desempenho, responsabilidade e justiça, todos estão evidenciados nos documentos apresentados. Entretanto, alguns aspectos se destacam, como a frequente menção à participação das comunidades e partes interessadas enquanto força política.

Ciente que os desafios que as cidades enfrentam no século XXI não param nas fronteiras de uma especialização dentro de um setor; em vez disso, eles impactam em várias partes inter-relacionadas, neste sentido, baseado em uma *sociedade hipertexto* (heterogênea e complexa), pode-se dizer que a estratégia aumenta a sua relevância e implica a consideração da multiplicidade de visões presentes na implementação de políticas para as áreas históricas. A ação coletiva terá tanto mais capacidade de reforçar a governança e de legitimar o processo de desenvolvimento, quanto mais capaz for de considerar as formas distintas de vivência, isto é o modo como cada indivíduo interpreta e “sente” o seu cotidiano (HEALEY, 2002), resultando daí a necessidade de envolver uma gama diversificada de atores na gestão dos tecidos urbanos antigos.

O planejamento e o plano de gestão também são referenciados como condições obrigatórias para a concretização dos princípios de boa governança, uma vez que englobam um conjunto de mecanismos e instrumentos que permitem organizar espacialmente as políticas públicas sobre a área em questão.

Finalizando, dos documentos apresentados (no quadro 09), os “Princípios de Valletta” destacam-se por apresentar um maior detalhamento nas questões sobre a governança, constituindo-se como um documento complementar às recomendações anteriores apresentadas neste subcapítulo, visto que expõem, de forma mais específica, aspectos já referenciados nos documentos ulteriores.

Em síntese, com base nas novas abordagens tratadas por órgãos internacionalmente relevantes, e tendo em vista a lógica de organização dos documentos da UNESCO, os quais, segundo Costa (2011), constituem-se um produto de um contexto de influência das práticas e políticas que estão em destaque na União Europeia, parece seguro afirmar, que os documentos redigidos, no início do século XXI, os quais retratam uma conjuntura de construção de uma política urbana integrada à escala europeia, vieram a influenciar em uma hegemonia de ideias,

essas identificadas nos princípios, recomendações e declarações desenvolvidas, no mesmo período, pela UNESCO.

De fato, o maior número de bens inscritos na lista do patrimônio mundial encontram-se na Europa (COSTA, 2011), o que resulta de um apoderamento territorial soberano, onde cria-se um global da UNESCO. Tal análise é defendida por Costa (2011, p. 206-208) no subcapítulo de sua tese intitulado “A Geografia do patrimônio mundial como resultante de um apoderamento territorial soberano”.

Nesta lógica, reconhece-se que as abordagens definidas no início do século XXI para a gestão de áreas históricas, foram resultado de uma série de documentos, principalmente europeus, os quais refletem em modelos propostos para serem implementados nos sítios históricos patrimônio mundial, ao passo que tais documentos tem um papel ético e profissional em direcionar a cultura internacional das práticas de preservação (TAYLOR, 2004).

Com base nestes fatores, é seguro afirmar que estamos perante um novo quadro conceitual e metodológico, em que a governança emerge como conceito e objetivo atrativo e inovador para a gestão das áreas históricas, associado a novas formas de interação entre atores, em que indivíduos e instituições se ajudam uns aos outros na procura de soluções para problemas de políticas de base espacial que partilham e para os quais as tradicionais formas de governação não dão a resposta mais eficaz.

Ciente do desafio de responder com políticas eficazes a uma sociedade cada vez mais diversificada e colocando em análise a estratégia global promulgada pelos novos documentos confeccionados, no início do século XXI, pela UNESCO e órgãos de apoio; defende-se a tese que este período é marcado por uma prática que, mais do que qualquer outra, produz novos compromissos urbanos à gestão das áreas históricas e que nesta pesquisa conceitua-se como gestão da “complex-cidade”; por essa razão a governança se afirma como uma abordagem capaz de re (inventar) as práticas de gestão, cada vez mais complexas, das áreas históricas.

Quadro 10 – Passagem da *cidade-atração* para a gestão da “complex-cidade”.

Período	Terceira Revolução Urbana	
Contexto: Gestão do patrimônio cultural	Gestão da <i>cidade-atração</i>	Gestão da “complex-cidade”
Concepção de patrimônio: como era valorizado e gerido	<ul style="list-style-type: none"> • Ampliação • Valor econômico • Grandes Projetos Urbanos, • Re's, 	<ul style="list-style-type: none"> • Integração • Valor econômico, funcional e espacial • <i>Area-based planning</i> • Planejamento colaborativo

	<ul style="list-style-type: none"> • Planejamento “estratégico”/Projetos 	<ul style="list-style-type: none"> • Plano de gestão/Programas/Projetos
Atores	<ul style="list-style-type: none"> • Neo-liberalismo • Arquitetos, historiadores, geógrafos, planejadores urbanos, gestores 	<ul style="list-style-type: none"> • Neo-liberalismo • Princípios de boa governança • <i>Sociedade hipertexto/Sociedade criativa/</i> • Especialistas de várias áreas
Financiamentos	<ul style="list-style-type: none"> • Público/Investidores/<i>stakeholders</i>/agências de fomento 	<ul style="list-style-type: none"> • Participação, consulta pública • Público/Investidores/<i>stakeholders</i>/agências de fomento
Documentos	<ul style="list-style-type: none"> • Carta de Washington (1987) • Carta do Novo Urbanismo norte- americano (1996) 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Institute on Governance</i> (2003) • Memorando de Viena (2005) • Declaração de Xi'an (2005) • Carta de Leipzig (2007) • Declaração de Toledo (2010) • Recomendação da Paisagem Urbana Histórica (2011) • Princípios de Valletta (2011)

Fonte – elaborado pela autora.

Assim, parece claro que a tônica atual aponta para a necessidade de desenvolvimento de estratégias urbanas que consigam colocar os diferentes setores e escalas de governo a trabalhar em estreita cooperação (HALL, PFEIFFER, 2000), com criação de um quadro político comum e uma distribuição eficiente de funções, recursos e responsabilidades pelos diferentes atores com responsabilidade no planejamento e gestão das áreas históricas. Esta organização deve respeitar as especificidades e diferenças culturais de cada localidade (porque não há uma receita de planejamento e governança que se aplique a todas as cidades), nesta linha, os planos de gestão- UNESCO surgem como um instrumento capaz de ratificar, na prática, essa lógica atual de gestão, baseada na governança urbana de áreas históricas, pelo que o principal desafio desta ferramenta, considerando diferenças sociais, econômicas e territoriais de cada núcleo histórico, reside na capacidade de unir as diferentes realidades e transformá-las em sinergia e ação.

Capítulo 3. – O plano integrado de gestão do patrimônio cultural: uma ferramenta de planejamento e gestão urbana

Este capítulo propõe a discussão acerca das mudanças das políticas urbanas em núcleos antigos, sobre a base de cada vez maior centralidade das ações que perseguem a promoção da cidade que desejamos. O plano de gestão aparece como um importante instrumento do chamado novo planejamento urbano em áreas antigas que buscam recuperar sua legitimidade quanto à intervenção pública na cidade, entretanto, sua análise continua a ser vaga, na medida em que seu conteúdo e processo de gerenciamento estratégico tem sido pouco explorado em estudos e discussões.

Tendo em vista que o conceito de gestão é relativamente recente nos mais de quarenta anos de história da Convenção do Patrimônio Mundial (1972), expõem-se, resumidamente, as configurações de gestão do patrimônio associadas à abordagem integrada de planejamento e governança. Com efeito e incluindo os contributos dos guias de orientações da UNESCO, apresenta-se os planos de gestão. À luz da obrigatoriedade de elaboração desse novo instrumento de planejamento, analisa-se exemplos de guias metodológicos desenvolvidos, designadamente na América Latina e na Europa, para tanto, procura-se identificar as principais linhas de orientação metodológica de cada um dos documentos e em particular suas especificidades. Em seguida, de modo a ratificar essa nova reconfiguração do ordenamento das áreas históricas associados à integração dos princípios de governança e a melhoria dos processos de gestão, apresenta-se o *Managing Cultural World Heritage (World Heritage Resource Manual*³⁴ (2013). Da combinação dos aspectos referidos no Manual, busca-se contextualizar a relação de complementariedade entre o planejamento e o plano de gestão, além disso clarifica-se o significado das políticas públicas de patrimônio integradas às políticas de desenvolvimento urbano, bem como sua função no plano de gestão. Finalmente, faz-se uma explanação e distinção, de ordem prática, das ferramentas e métodos de acompanhamento inseridos nos planos de gestão.

³⁴Este manual foi traduzido para a versão portuguesa no ano de 2016, intitulado: Manual de Referência - Gestão do Patrimônio Mundial Cultural, assim, será a publicação traduzida a que será referenciada ao longo da tese.

3.1 A relação entre governança, planejamento e gestão

A reorganização no contexto das reflexões sobre a gestão do patrimônio urbano, revelou-se indispensável para responder aos desafios emergentes das profundas transformações do século XXI. Notadamente, em nível internacional da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) e dos Comitês Nacionais e Internacionais do ICOMOS, os “Princípios de Valletta para a Salvaguarda e Gestão de Cidades e Conjuntos Urbanos Históricos” se destacam por reunir, em um único documento, um somatório das temáticas que envolveram a gestão do patrimônio nos últimos anos do século XX e na primeira década do século XXI, ratificando as mudanças na forma de planejar, criar ou gerir uma diversidade de situações, espaços e modos de vida (ICOMOS, 2011).

A governança é uma abordagem chave nesse documento, em que prioriza-se o papel de ferramentas e metodologias integradas de planejamento, focadas na identificação e aproveitamento de objetivos comuns. Os planos de gestão também recebem destaque, ao serem definidos como proposta e estratégia de gestão, caracterizados para proteger tanto o patrimônio, quanto para responder às necessidades da vida contemporânea.

Deve ser elaborado um sistema de gestão eficaz, de acordo com o tipo e as características de cada cidade e área urbana histórica e do seu contexto cultural e natural. Deve integrar as práticas tradicionais e ser coordenado com outros instrumentos de planejamento urbano e regional em vigor.

Assim, deve:

- determinar os valores culturais;
- identificar as partes interessadas e seus valores;
- identificar potenciais conflitos;
- determinar as metas de conservação;
- determinar métodos e ferramentas financeiros, administrativos, técnicos e legais;
- compreender os pontos fortes, pontos fracos, oportunidades e ameaças;
- definir estratégias adequadas, prazos para trabalho e ações específicas.

A produção de um plano de gestão deve ser um processo participativo. Além das informações fornecidas pelas autoridades, funcionários, pesquisas de campo e documentação detalhada local, o plano deve incluir, como apêndice, as conclusões do debate com os interessados e uma análise dos conflitos que sobrevenientes dos debates (ICOMOS, 2011).

Dentro deste contexto, no momento em que a herança cultural está afetando e interagindo com uma variedade de outros campos de ação em áreas urbanas históricas, a abordagem integrada - sendo abrangente, inter-temática e inter-setorial, em comparação com as abordagens setoriais - articula, equilibra e coordena a salvaguarda do patrimônio cultural com os campos setoriais relacionados para o desenvolvimento da área. Tais ligações devem ser consideradas e coordenadas, sendo a espinha dorsal da abordagem integrada (HERO, 2011).

Ao se refletir sobre as relações entre governança e planejamento das áreas históricas, consubstanciado em um padrão de gestão que trata a realidade com uma visão holística, a lógica do plano de gestão configura-se como um novo modelo de intervenção sobre essas áreas, introduzindo o princípio do planejamento integrado e colaborativo, por oposição às práticas tradicionais em que as questões sociais e econômicas são abordadas setorialmente, muitas vezes em conflito entre si.

Em tal contexto, o planejamento é constantemente apresentado como uma condição obrigatória à concretização dos objetivos de boa governança e desenvolvimento sustentável, uma vez que engloba um conjunto de mecanismos e instrumentos que permitem programar, temporal e espacialmente, as intervenções sobre essas áreas, além de monitorá-las e avaliá-las.

Esta lógica de planejamento tem em vista que os planos de gestão integram todos os aspectos da vida urbana da área histórica, nota-se que tal instrumento representa um novo quadro organizacional de intervenção, sendo os processos de planejamentos resultantes de uma abordagem *bottom-up*³⁵ ao contrário dos procedimentos tradicionais de planejamento *top-down*³⁶.

Essa progressiva ampliação no campo das práticas de gestão, acompanhada por alterações na forma da UNESCO conduzir suas ações na gestão do patrimônio cultural, fez com que o planejamento se tornasse uma das mais importantes ferramentas para gerir mudanças em bens culturais.

O planejamento de gestão que ultrapassa os limites físicos do bem, visa proteger melhor o VUE (valor excepcional) e outros valores culturais, e assegurar à sociedade os benefícios que o patrimônio pode oferecer e aqueles que o bem pode receber com o maior envolvimento da comunidade (UNESCO, 2016, 32).

Este novo modelo de gestão é entendido como uma operação orientada por objetivos estratégicos de desenvolvimento, em que as ações de natureza material são concebidas, de forma integrada e ativamente combinadas na sua execução, com intervenções de natureza social e econômica de toda a cidade. Assim, através da abordagem integrada, os atritos e conflitos entre salvaguarda do patrimônio cultural e as políticas setoriais para o desenvolvimento da área, poderão ser reduzidos.

Esta ideia salienta, no contexto de lugares Patrimônio Mundial, que o planejamento de gestão tornou-se um mecanismo indispensável para satisfazer as novas necessidades urbanas

³⁵Estratégias de desenvolvimento de base local, governo enquanto mediador de interesses.

³⁶Tradicional, centralmente coordenado com foco no governo enquanto executante.

nas quais os processos participados, em linha com os valores da boa governança, assumem-se como centrais.

Em todo caso, parece consensual que no contexto das reflexões sobre o patrimônio urbano, que os Planos Integrados de Gestão do Patrimônio Cultural, constituem-se em um instrumento inovador para gerir eficazmente as áreas urbanas históricas com a intenção de criar lugares atraentes, competitivos e multifuncionais, reconhecendo os vínculos entre as funções econômicas, arquitetônicas e culturais de patrimônio na paisagem urbana (BANDARIN, VAN OERS, 2012), relacionando as demandas do patrimônio cultural com as necessidades dos múltiplos usuários da área histórica.

3.2 Plano de gestão: o instrumento

Nos primeiros anos da Convenção do Patrimônio Mundial, as questões de gestão foram expressas principalmente como a existência de marcos legais de proteção; no decurso de revisões subsequentes das Diretrizes Operacionais (UNESCO, 1999), foram feitas mais referências ao termo gestão, o que reflete a compreensão dos sistemas e mecanismos regulatórios que vão muito além das leis de preservação. Em 2002, as Diretrizes Operacionais para Implementação da Convenção do Patrimônio Mundial (UNESCO, 2002), estabelece que a inclusão de novos sítios na Lista do Patrimônio Mundial deve necessariamente estar subordinada à elaboração de planos de gestão, posteriormente, na revisão de 2005, recomendou esse cumprimento também aos locais já incluídos na lista, uma vez que, os planos de gestão são instrumentos centrais de planejamento para a proteção, uso, conservação e desenvolvimento bem-sucedido de metas e medidas para a preservação de sítios do Patrimônio Mundial (UNESCO, 2005).

A versão revisada das Diretrizes Operacionais para a Implementação da Convenção do Patrimônio Mundial (2005), também apresentou o termo sistema de gestão de forma mais detalhada ao incluir abordagens participativas nos planos: “[...] cada propriedade designada deve ter um plano de gestão adequado ou outro sistema de gestão documentado, que deve especificar como o valor universal excepcional de uma propriedade deve ser preservado, de preferência através de meios participativos” (UNESCO, 2005, p. 26, item 108).

Um plano de gestão é uma ferramenta relativamente nova que determina e estabelece a estratégia, os objetivos, as ações e as estruturas de implementação adequadas para gerir e, quando for o caso, desenvolver o patrimônio cultural de forma efetiva e sustentável, de forma que seus valores sejam mantidos para uso e apreciação presentes e futuros. Ele é elaborado para equilibrar e coordenar as necessidades do patrimônio

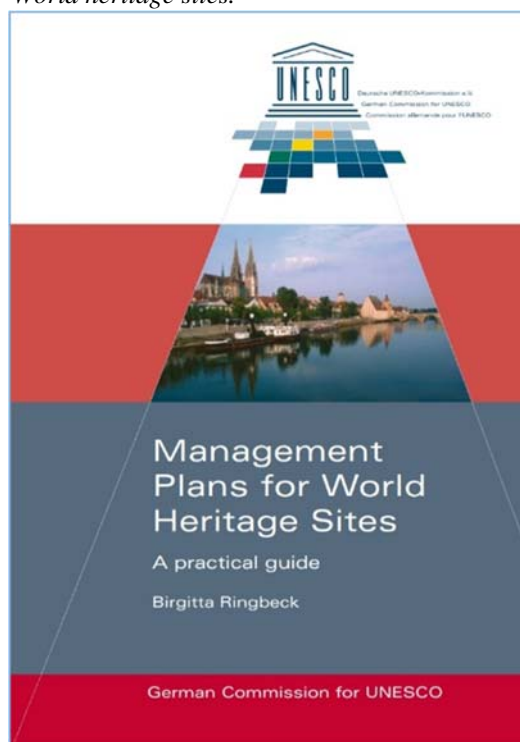
cultural com as necessidades dos “usuários” do patrimônio e os órgãos governamentais e/ou privados/ comunitários responsáveis (UNESCO, 2016, p. 133).

Cabe salientar, que o contexto e a natureza de um plano de gestão varia consideravelmente de acordo com o tipo de bem. Por exemplo, um plano de gestão para um sítio arqueológico ou para um centro histórico seria mais complexo do que o elaborado para um edifício, de modo geral, o plano de gestão especifica o modo como o valor– ou potencial valor, no caso de uma candidatura, será sustentado por meio da proteção e da conservação apresentando medidas práticas e efetivas para obter bons resultados.

Por esse motivo, não há um modelo oficial da UNESCO para um plano de gestão, sendo seu conteúdo determinado pelo respectivo sítio Patrimônio Mundial e suas qualidades únicas.

Com o objetivo de auxiliar os agentes do Patrimônio Mundial no desenvolvimento de planos de gerenciamento, no ano de 2008, na cidade de Bonn, na Alemanha, é elaborado um guia prático de planos de gestão para Patrimônio Mundial (UNESCO, 2008).

Figura 9– Capa *Management plans for World heritage sites.*



Fonte:https://www.unesco.de/fileadmin/medien/Dokumente/Bibliothek/Management_Plan_for_World_Heritage_Sites.pdf

De modo geral, o documento sugere e explica componentes que podem ser incorporados em um plano de gestão, tais como: uma seção introdutória indicando o valor universal

excepcional da propriedade e sua autenticidade e/ou integridade, informações sobre o estado de preservação, ameaças potenciais, metas, objetivos, monitoramento, recursos financeiros, número de profissionais e participantes envolvidos bem como suas capacitações. Além das notas gerais sobre as condições (tanto universais quanto especificamente alemãs), a publicação tenta desenvolver um modelo para o conteúdo e estrutura de um plano de gestão, complementando com exemplos práticos de elaboração.

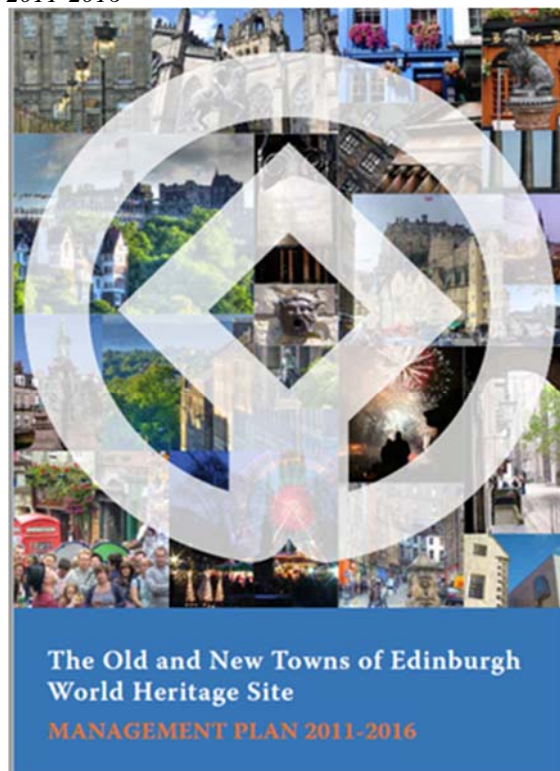
Na França, como exemplo, os planos de gestão, em sítios listados recentemente como Patrimônio Mundial, são obrigatórios e são integrados na nomeação. Para sítios registrados antes de 2007, “[...]eles se tornarão obrigatórios gradualmente” (WATREMEZ, 2013) [tradução nossa]. A autora também destaca que existe uma clara diferença entre o plano de gerenciamento realizado no contexto de um pedido recente de registro (desde 2007 até os dias atuais) e do plano de gerenciamento descrito como anterior, “[...]como é o caso de 3/4 das propriedades francesas inscritas desde a década de 1970” (WATREMEZ, 2013) [tradução nossa].

No Reino Unido, desde 1994, foi política do governo inglês que todos sítios patrimônio mundial deveriam possuir um plano de gestão³⁷. A cidade histórica de Bath (UK), inscrita como patrimônio da UNESCO desde 1987, é considerada pioneira na elaboração do plano na Europa, hoje, já tem organizado seu terceiro plano de gestão *Plan management Bath 2016-2022*, tendo elaborado seu primeiro plano no ano de 2003³⁸. Ainda no Reino Unido, no ano de 2005, a cidade de Edimburgo elabora seu primeiro plano de gestão *Old and New Towns of Edinburgh World Heritage Site- Management Plan*, posteriormente *The Old and New Towns Of Edinburgh World Heritage Site- Management Plan 2011-2016*, o qual encontra-se em processo de revisão.

³⁷https://www.bathworldheritage.org.uk/sites/world_heritage_site/files/heritage/World%20Heritage%20Site%20Management%20Plan%202016-2022.pdf

³⁸Considerado um documento pioneiro devido a falta de orientação publicada, bem como outros exemplos, posteriormente, serviu como modelo para muitos outros sítios históricos do mundo.

Figura 10– Capa *The Old And New Towns Of Edinburgh World Heritage Site- Management Plan 2011-2016*



Fonte <http://www.edinburgh.gov.uk/>

Figura 11- Capa *Plan management Bath 2016-2022*



Fonte – <https://www.bathworldheritage.org.uk/>

Na América Latina, registra-se neste período, na cidade Havana (Cuba), a elaboração do *Plan de desarrollo Integral* (1998), posteriormente, na mesma cidade, foi produzido o *Plan Especial de Desarrollo Integral* (2011), tal documento colaborou para a confecção do documento *Plan Especial de Desarrollo Integral 2030 (PEDI)*, *La Habana Vieja Centro histórico*.

Na Itália, através da Lei nº 77 de 20 de fevereiro de 2006, o sistema legal italiano estabeleceu a obrigatoriedade de elaboração e adoção do Plano de Gestão para todos os locais registrados na Lista do Patrimônio Mundial da UNESCO e incluiu medidas especiais para sua conservação e aprimoramento. No mesmo formulou-se o *Piano de Gestione 2006/2008- Il Centro Storico di Firenze Patrimonio Mondiale* – UNESCO.

No ano de 2012, foi publicado no Brasil- pelo Centro de Estudos da Conservação Integrada (CECI)³⁹, o livro “Gestão da Conservação Urbana: conceitos e métodos”. Do conjunto de leituras inseridos no livro, Pontual (2012) caracteriza o plano de gestão como um instrumento que reuni variadas ações logicamente ordenadas, as quais objetivam uma mudança nos procedimentos políticos, institucionais e administrativos, relativos a um conjunto social, físico e econômico, segundo um marco temporal e uma unidade territorial.

Importante lembrar que o Centro de Estudos da Conservação Integrada (CECI), tem por objetivo priorizar o desenvolvimento de atividades integradas de gestão do patrimônio. Nessa linha, o centro tem contribuído com uma série de publicações em nível nacional e internacional. Salienta-se também que das políticas estabelecidas ao longo dos anos no sítio histórico de Olinda, muitas contaram com apoio de colaboradores do CECI. Neste contexto, não estranha, ser a cidade de Olinda a primeira e a única no Brasil a organizar e preparar um plano de gestão para o sítio histórico, estudo de caso abordado detalhadamente no capítulo 6.

3.3 Modelos, ferramentas e instrumentos de gestão

Considerando que não há um modelo oficial da UNESCO para um plano de gestão assim, desde que os planos tornaram-se obrigatórios pelas Diretrizes Operacionais para a Implementação da Convenção do Patrimônio Mundial (2005), guias metodológicos são desenvolvidos objetivando auxiliar autoridades locais e gestores de patrimônio a adotar o plano de gestão nas cidades históricas.

No México, por exemplo, foi elaborado um guia metodológico de formulação e avaliação de planos de gestão, intitulado *Guía metodológica para la formulación, seguimiento*

³⁹O CECI, localizado na cidade de Olinda, Pernambuco, Brasil -é uma associação de fins não econômicos que tem como missão desenvolver a consciência, o conhecimento e a prática social da conservação integrada do patrimônio cultural e ambiental nas cidades, dentro da perspectiva do desenvolvimento sustentável. Suas atividades são dirigidas para a comunidade técnica e acadêmica brasileira e internacional.

y evaluación de planes de manejo para las ciudades mexicanas patrimonio de la humanidad y los centros históricos y tradicionales del país (2010).

Figura 12– *Guía metodológica para la formulación, seguimiento y evaluación de planes de manejo para las ciudades mexicanas patrimonio de la humanidad y los centros históricos y tradicionales del país (2010)*



Fonte – Acervo da autora.

O guia, elaborado pelo Ministério do Desenvolvimento Social do México (Sedesol), tem por objetivo estabelecer metodologias para elaboração e avaliação de instrumentos de gestão, de modo a auxiliar com estratégias, reunindo um conjunto de instrumentos normativos e operacionais para melhor gerir as políticas públicas. “[...] É por isso que os tomadores de decisão e os cidadãos exigem uma ferramenta abrangente que tenha sido reconhecida como um plano de gerenciamento” (MÉXICO, 2010, p. 7) [tradução nossa].

[...] o plano deve reunir uma equipe interdisciplinar capaz de integrar diferentes abordagens e perspectivas para sua formulação. A elaboração e implementação do plano é um processo contínuo e requer revisões constantes. O ponto de partida deve ser a definição clara da orientação das ações. Durante o desenvolvimento do plano, tomadores de decisão e *stakeholders* ajustarão e definirão de forma articulada alguns aspectos específicos das políticas públicas implementadas (MÉXICO, 2010, p. 8) [tradução nossa].

Para a elaboração do plano de gestão, segundo o guia metodológico (MÉXICO, 2010) [tradução nossa], os seguintes conteúdos devem estar presentes: a. Introdução, b. Antecedentes, c. Delimitação e/ou localização da área de ação, d. Diagnóstico (indicadores da situação política, econômica, social e ambiental, infraestrutura, serviços públicos da área histórica, inventário de patrimônio, atores que intervêm na dinâmica da área, sistema financeiro, institucional e organizacional dos envolvidos na gestão), e. Etapas para a instrumentação, f. Mecanismos de participação cidadã, g. Unidade de Gestão (responsabilidades e características), h. Mecanismos de controle, i. Cenários possíveis, conforme a figura abaixo:

Figura 13– Fases de elaboração de um plano de gestão para centro histórico.



Fonte - Guía metodológica para la formulación, seguimiento y evaluación de planes de manejo para las ciudades mexicanas patrimonio de la humanidad y los centros históricos y tradicionales del país (2010).

Após escrever os elementos que compõem o contexto do centro histórico, o guia sugere que se identifique e estabeleça os principais atores que intervêm na dinâmica da área, como

exemplo, o documento propõe criar um mapa dos possíveis interessados envolvidos. Assim, uma vez identificados os atores, seus vínculos e interesses, é preciso elaborar um inventário da infraestrutura que possui a área de atuação, dividindo em: serviços públicos municipais, tais como (água potável, iluminação pública, limpeza, coleta de lixo, ruas, parques e equipamentos, segurança pública e mobilidade), patrimônio (material e imaterial, inventários), imagem urbana (sinalização, bancos, calçadas).

Nesta fase são também recapitulados elementos trazidos do diagnóstico da área histórica, bem como reunidos diversos interessados, para conhecer suas opiniões acerca da área estudada. Para essa tarefa o documento mexicano recomenda a análise da matriz (*SWOT*).

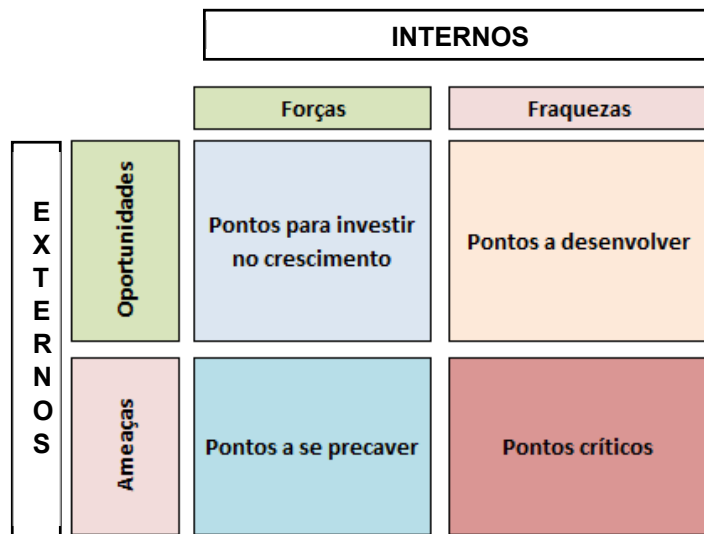
A matriz *SWOT*⁴⁰, sigla oriunda do idioma inglês que significa Forças (*Strengths*), Fraquezas (*Weaknesses*), Oportunidades (*Opportunities*) e Ameaças (*Threats*), pode ser considerada uma ferramenta de apoio ao planejamento estratégico, capaz de auxiliar no recolhimento de informações essenciais ao plano de gestão.

O uso dessa ferramenta como abordagem de análise é utilizado na formulação de estratégias, uma vez que categoriza os fatores como sendo internos (pontos fortes, pontos fracos) e externos (oportunidades, ameaças) em relação a uma dada decisão (HILL, WESTBROOK, 1997). Assim, a abordagem pode fornecer uma visão para converter ameaças em oportunidades, e compensar os pontos fracos em relação aos pontos fortes.

O Memorando de Viena (2005), também aborda o uso dessa análise como fator essencial ao processo de planejamento de forma a detectar e formular as oportunidades e as ameaças, a fim de garantir um processo de desenvolvimento e projeto bem equilibrado.

⁴⁰No Brasil é comumente chamada de Matriz FOFA: forças, oportunidades, fraquezas e ameaças.

Figura 14 – Matriz *SWOT*



Fonte – Elaborado pela autora.

Para facilitar esta etapa, o guia mexicano recomenda que sejam feitas reuniões, seminários e palestras com o público envolvido, bem como indica o uso da técnica Delphi⁴¹. Posteriormente, com os resultados da matriz *SWOT*, descreve-se os objetivos e em seguida, elabora-se o plano de gestão.

Dos itens indicados no documento mexicano para elaboração do plano, pode-se notar que a introdução, os antecedentes, a delimitação e/ou localização da área de ação e o diagnóstico, constituem-se parte de um planejamento mais amplo, para tanto o plano de gestão insere-se na próxima etapa, isto é, a de operacionalização dos conteúdos.

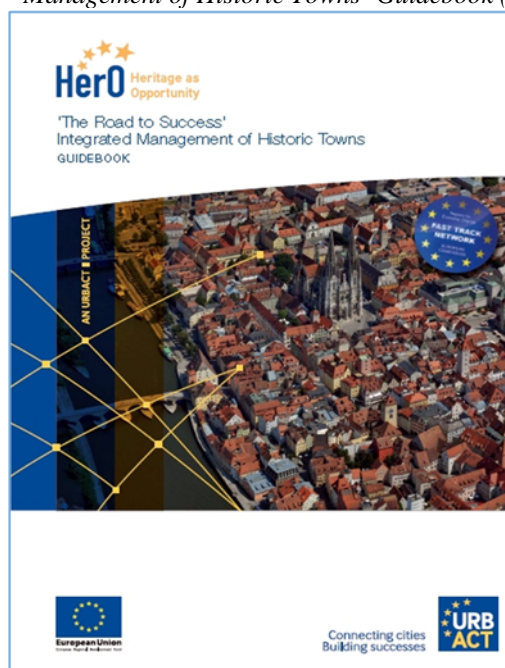
A título de exemplo, o guia do México recomenda a presença dos seguintes conteúdos na operacionalização do plano de gestão, tais como: patrimônio, conservação, turismo, comércio, transporte e estrada, serviços públicos, moradia, imagem urbana, regulação (MÉXICO, 2010) [tradução nossa].

Por fim, o documento indica a adesão de um grupo de profissionais, como consultores qualificados que possam auxiliar na escolha das temáticas, nos mecanismos de participação e nos indicadores a serem utilizados para monitorar e avaliar a eficácia e eficiência das estratégias implementadas, por último, ainda sugere a criação de um órgão/agência capaz de operar de maneira autônoma o plano de gestão (MÉXICO, 2010).

⁴¹Pode ser caracterizado como um método para estruturar o processo de comunicação grupal, de modo a permitir que um grupo de indivíduos, tratados como um todo, possam trabalhar com problemas complexos.

No ano seguinte da criação do guia mexicano, na Europa, as cidades de Liverpool (Reino Unido), Regensburg (Alemanha), Valletta (Malta), Nápoles (Itália), Graz (Áustria), Vilnius (Lituânia), Sighisoara (Romênia), Lublin (Polónia) e Poitiers (França), se reuniram, em uma rede de transferência chamada de *Heritage as Opportunity (HerO)*⁴², para criar um guia de gestão integrada para cidades históricas *The Road to Success: Integrated Management of Historic Towns- Guidebook (2011)*.

Figura 15 - *The Road to Success: Integrated Management of Historic Towns- Guidebook (2011)*.



Fonte-urbact.eu/file/10654/download?token=jUu7u8hU

A rede temática HerO tinha como objetivo reforçar a atratividade e a competitividade das paisagens urbanas históricas na Europa e facilitar o intercâmbio entre cidades patrimoniais que enfrentavam desafios e oportunidades comuns, para isso desenvolveu uma metodologia para a elaboração de planos de gestão integrados, incluindo partes interessadas e cidadãos no processo de formulação. A rede também tinha por objetivo cooperar com a *Heritage Europe*⁴³, por meio dessa colaboração, os parceiros da HerO beneficiaram-se das experiências de outras cidades históricas da Europa, enquanto desenvolviam estratégias para o desenvolvimento

⁴²Pertencente ao programa europeu de cooperação territorial (URBACT II). O URBACT, programa de boas práticas, ajuda as cidades a desenvolverem soluções pragmáticas que sejam novas e sustentáveis e que integrem temas urbanos econômicos, sociais e ambientais.

⁴³Anteriormente denominada Associação Europeia de Cidades e Regiões Históricas, uma aliança de quase mil cidades históricas, fundada em 1999 pelo Conselho da Europa.

sustentável de suas antigas áreas urbanas (HerO, 2011). Ainda, a confecção do guia, tinha como intenção orientar outras cidades históricas da Europa e do mundo, à formulação de um plano de gestão.

A fim de permitir um impacto efetivo das atividades do plano de gestão nas políticas locais, cada parceiro da rede HerO estabeleceu um grupo de apoio local, o qual envolveu todas as partes interessadas, sendo o Memorando de Viena (2005) o documento orientador das ações inseridas no plano de gestão (RIPP, RODWEL, 2016).

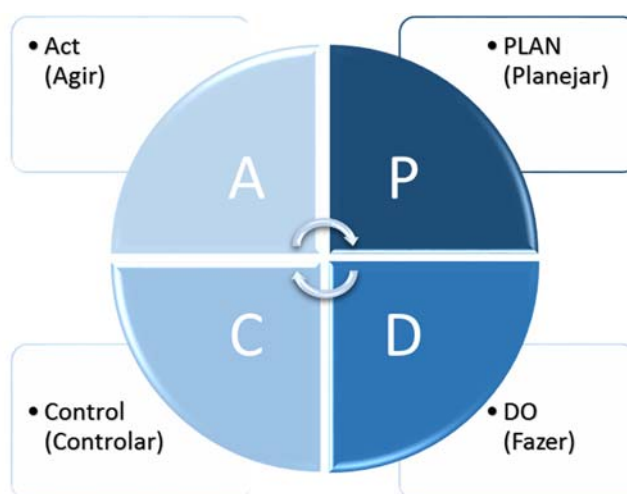
Assim, resultado de três anos de trabalho coletivo, as cidades participantes da rede trabalharam juntas para testar e adaptar esta nova metodologia, sendo o guia metodológico, o resultado de evidências e métodos experimentados e implementados nos tecidos antigos dessas nove cidades participantes do projeto (HERO, 2011).

Para produzir um Plano Integrado de Gestão do Patrimônio Cultural, o guia metodológico forneceu orientação para às administrações municipais e para os profissionais sobre como aplicar essa nova abordagem, descreveu as principais características do plano e apresentou os passos para a produção do mesmo. Conforme a rede HerO, existem quatro recursos que devem ser aplicados no gerenciamento das áreas históricas: abordagem integrada, participação e comunicação, gestão dos objetivos/ações e implementação orientada.

Assim, de modo a colocar em prática os conteúdos desenvolvidos, o guia recomendava a utilização do ciclo PDCA (*Plan, Do, Control, Act*) a ser utilizado durante a produção do plano.

O ciclo PDCA, proposto por William Edwards Deming, um estatístico americano, é um programa lógico que pode melhorar a eficácia das atividades. Utilizado pela primeira vez no campo da gestão da qualidade, mais tarde, foi aplicado em muitas áreas de gestão e alcançou bons resultados, sobretudo, é uma estrutura bem estabelecida para melhoria de processos, que foca na aprendizagem contínua e na criação de conhecimento (COUTO, MARASH 2012).

Figura 16 – Ciclo PDCA



Fonte- elaborado pela autora

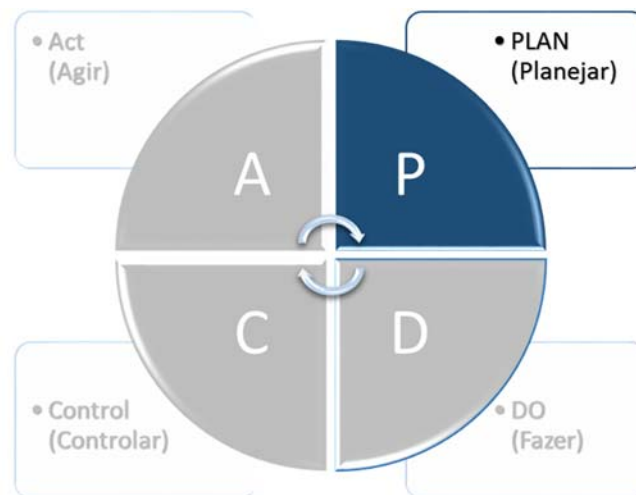
Quadro 11 - Modelo de ciclo PDCA

1. Preparação do plano de gestão integrado	2. Desenvolvimento do plano de gestão integrado	3. Implementação do plano de gestão integrado	4. Revisão do plano de gestão integrado
<div>→</div> <div>→</div> <div>→</div>			
a. Criar um grupo de apoio local	a. Envolver o grupo de apoio local e outras partes interessadas	a. Implementar ações, estruturas e procedimentos	a. Monitorar
b. Análise da situação atual	b. Desenvolver visão, objetivos e ações		b. Adaptar o plano de gestão
c. Desenvolver um roteiro	c. Desenvolver estruturas e procedimentos		
d. Segurança política e suporte financeiro			

Fonte - Guia HerO, 2011[tradução nossa].

A primeira etapa do ciclo, preparação do plano “Plan” (preparando o terreno), envolve um grupo de apoio local de diferentes partes interessadas⁴⁴ e a utilização de métodos⁴⁵ participativos variados, a fim de identificar os problemas e encontrar soluções.

Figura 17 – Ciclo PDCA. Destaque para (Planejar)



Fonte – elaborado pela autora

Após reunir o grupo (e captar suas demandas), analisa-se a situação apresentada da área urbana histórica, uma vez que “[...] fornece uma visão geral e aumenta a conscientização sobre a atual situação em relação ao estado de preservação do patrimônio e desenvolvimento da área” (HerO, 2011, p. 32) [tradução nossa]. Segundo o documento, a apreciação da área permite uma abordagem personalizada e orientada para o plano de gestão, a partir dos desafios identificados, oportunidades e ameaças.

A título de exemplo de instrumento de análise da área, o *Guía Metodológica para elaboración de planes gestión y manejo de los centros históricos de las ciudades medias en Ecuador* (2011), apresenta o uso da cartografia social.

⁴⁴Como exemplo o guia apresenta: Conselho Local, gabinete do prefeito; departamentos municipais responsáveis pela construção conservação, planejamento urbano e desenvolvimento, cultura, assuntos sociais, meio ambiente, escritório de turismo, autoridades de preservação de monumentos, associações de marketing de gestor municipal / associações de proprietários de casas, associações de indústria e comércio, empresários, instituições culturais, universidades, cidadãos (associações), autoridades regionais (por exemplo, autoridades de gestão).

⁴⁵Uma ferramenta usualmente utilizada no planejamento participativo é o método ZOOP (*Ziel Orientiere Projekt Planung*) Planejamento de Projetos Orientado para Objetivos, como exemplo, este método foi empregado para a montagem do plano de ação para a área histórica na cidade de Sabará, Minas Gerais, no ano de 2009 (Catriota, Araújo, et al., 2010).

Figura 18 – Exemplo de cartografia social realizada em bairro.



Fonte- Acervo da autora.

Assim, por meio de oficinas participativas, elaboram-se mapas de conhecimento e reconhecimento de uma determinada área da cidade, tal metodologia permite tomar consciência do território em que é habitado, do tempo em que é vivido e do ambiente natural e cultural em que está localizado, em seguida desenvolve-se um roteiro de preparação dos objetivos. São de campos típicos de ações definidos pelo plano de gestão da rede HerO:

Quadro 12 - Salvaguarda do patrimônio cultural

Salvaguarda do patrimônio cultural Desenvolvimento sustentável da área urbana histórica						
Planejamento urbano e desenvolvimento	Turismo	Economia	Cultura	Meio Ambiente	Ciência e Pesquisa	Educação e Sensibilização

Fonte – Guia HerO, 2011 [tradução nossa].

No campo observado acima, como exemplo, “planejamento urbano e desenvolvimento”, outras questões podem ser incorporadas e assim por diante. Torna-se relevante frisar que esses campos diferem dependendo da situação atual da área.

Finalmente, para encerrar esta primeira etapa do ciclo PDCA, recomenda-se verificar os apoios, tanto políticos quanto financeiros, disponibilizados para a execução do plano, bem

como os tipos de capacitações de cada ator institucional envolvido. O guia metodológico sugere a contratação de especialistas externos, caso a instituição responsável pelo plano não conte com pessoal capacitado para este tipo de processo.

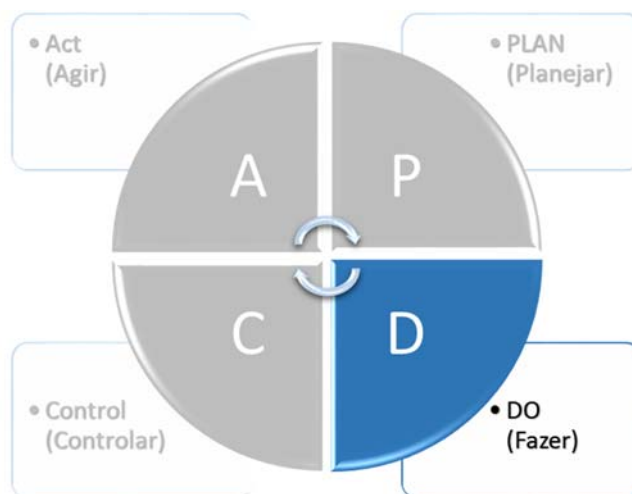
A próxima etapa é a de desenvolvimento “Do” (colocar no papel) do plano, assim, para colocar em funcionamento as ações, recomenda-se a manutenção do envolvimento de atores locais, objetivando manter a impressão de propriedade compartilhada. “[...] as partes interessadas são mais propensas a cooperar e tomar ações para sua implementação quando participam do projeto” (HerO, 2011, p. 39). O sociólogo Ascher (2010, p. 114) também defende a necessidade da democracia participativa na elaboração e implementação dos projetos.

Figura 19- Participação dos cidadãos para definir objetivos e ações para plano integrado de gestão do patrimônio em Regensburg, Alemanha



Fonte – Ripp, Dodwell, 2016.

Figura 20 – Ciclo PDCA. Destaque para o (Fazer)



Fonte – elaborado autora.

Figura 21 - Debate público em Lublin- Polônia.



Fonte – Guia HerO, 2011.

Em seguida, com base nas reuniões, seminários e debates, descreve-se as visões e os objetivos, definindo para cada campo de ação o que vai ser feito para que cada objetivo seja alcançado.

Quadro 13 - Exemplo de estrutura de plano de ação local.

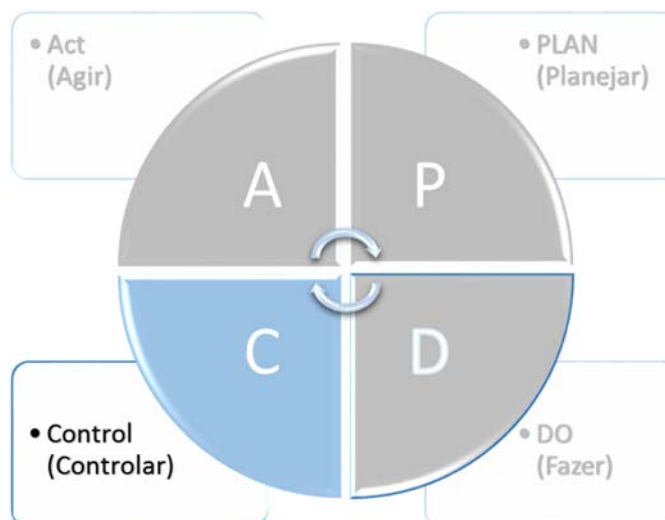
Campo de Ação	Princípio				
	Título do Projeto + descrição	Responsabilidade (Partes interessadas envolvidas)	Recursos Financiamento	Financiado por	Cronograma
Objetivo 1/ breve explanação					
Objetivo 2/ breve explanação					

Fonte – Guia HerO, 2011[tradução nossa].

Após analisa-se as estruturas de gerenciamento, isto é, as instituições e os atores que serão responsáveis pelo plano. Como exemplo, na cidade de Liverpool (Reino Unido), criou-se um grupo de coordenação do plano de gestão, em Graz (Áustria) um escritório de coordenação responsável pelos assuntos do sítio patrimônio mundial, já em Lublin (Polônia), estabeleceu-se uma força tarefa de partes interessadas públicas e privadas (principalmente proprietários, empresários e associações). Já em Sighsoara (Romênia), além da Unidade de Patrimônio da UNESCO, o departamento de planejamento da cidade, instalou um "Conselho Citadel", tal conselho funciona como um intermediário dos assuntos entre a Câmara Municipal e os cidadãos (HerO, 2011).

A próxima etapa do ciclo “*Control*” diz respeito a implementar (*in loco*) o plano na área pesquisada, seguindo por controle, revisões e adaptação de seu conteúdo. Segundo o documento desenvolvido pela rede HerO, a preparação cuidadosa das ações, estruturas e procedimentos durante a fase de desenvolvimento, é um pré-requisito para a sua implementação bem sucedida. Recomenda-se também que, anteriormente à implementação do plano, seja feita uma aprovação oficial pelo conselho local e/ou prefeito da cidade.

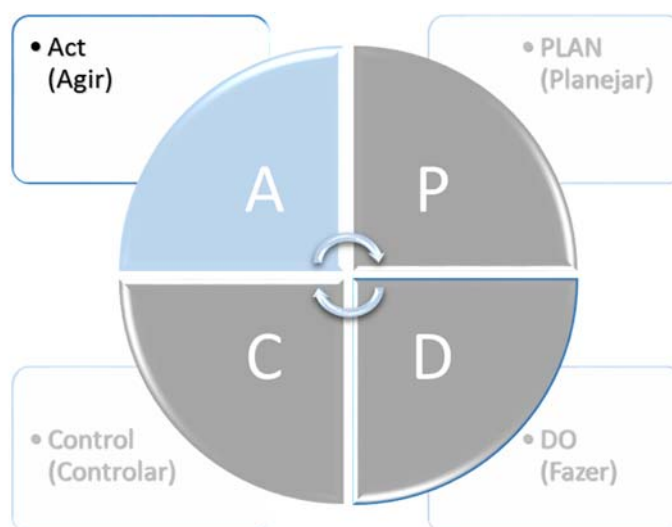
Figura 22 – Ciclo PDCA. Destaque para (Controlar)



Fonte – elaborado pela autora.

Completando as etapas do ciclo PDCA, após a implementação do plano, o mesmo deve ser estruturado de forma que regularmente seja monitorado “*Act*”.

Figura 23 – Ciclo PDCA. Destaque para o quesito (Agir)



Fonte – elaborado pela autora

[...] o monitoramento permite reconhecer novos problemas, desafios e mudanças nas demandas e transmitir esse conhecimento para os tomadores de decisão. [...] também permite verificar se a implementação do plano de gestão está avançando conforme o planejado: se os objetivos são atingidos e as ações são realizadas conforme programado. Assim, o monitoramento é um pré-requisito para poder revisar e adaptar o plano de gestão, mantendo-o atualizado em um processo de melhoria contínua (HERO, 2011, p. 53) [tradução nossa].

Deve-se enfatizar, que com base nos resultados do monitoramento e avaliação, o plano de gestão deve estar aberto a ser adaptado a novos conteúdos, estruturas e procedimentos, de modo a harmonizar-se com novos desafios, problemas, demandas e ações que poderão vir a surgir. No que se refere ao movimento gerado pelo ciclo PDCA, este deve ser repetido em um processo de melhoria contínua, de forma a melhorar constantemente o plano de gestão (HerO, 2011).

Por fim, o documento apresenta os princípios orientadores dos planos integrados de gestão do patrimônio cultural:

1. Combinar a salvaguarda do patrimônio cultural com o desenvolvimento econômico, social e ambiental da área;
2. Esforçar-se por áreas urbanas históricas multifuncionais que satisfaçam e equilibrem as demandas de seus usuários;
3. Coordenar e gerir as demandas e os interesses conflitantes dos atores entre si e com as demandas do patrimônio cultural;
4. Aplicar a abordagem integrada que liga e coordena o patrimônio cultural aos domínios setoriais relacionados
5. Aplicar a abordagem participativa, envolvendo as partes interessadas relevantes e promovendo o “patrimônio cultural para todos”;
6. Aplicar a abordagem de gestão, estabelecendo procedimentos e estruturas de coordenação, tomada de decisões e monitoramento para implementar processo de melhoria,
7. Aplicar o objetivo e a abordagem orientada para a implementação, desenvolvendo objetivos e ações concretas para o patrimônio cultural ou para o patrimônio histórico da área urbana
8. Integrar o Plano de Gestão do Patrimônio Cultural no quadro político da cidade;
9. Levantar em conta os bens patrimoniais tangíveis e intangíveis patrimoniais (HERO, 2011, p. 60) [tradução nossa].

Em resumo, ao comparar o guia metodológico do México (2010) e o guia da rede HerO (2011), pode-se perceber que ambos apresentam ferramentas que anteriormente não eram desenvolvidas para a gestão do patrimônio cultural, como exemplo (Matriz SWOT, Delphi, ciclo PDCA). Também os dois documentos destacam a importância da participação dos *stakeholders* em todo o processo. Entretanto, o guia HerO (2011) destaca-se, uma vez que é um documento prático, isto é, foi elaborado com apoio de uma série de participantes que, ao mesmo tempo, contribuíram para a implementação dos planos de gestão nas nove cidades históricas, o que dá

embasamento e pilares qualificados para sua utilização, todavia o guia mexicano foi elaborado por órgãos institucionais, não contando com uma análise prática de execução.

Importante notar o quanto ambos documentos salientam a necessidade do gestor do patrimônio interagir de forma positiva com todas as redes envolvidas, o autor De La Mora (2012, p. 117) reconhece também essa necessidade “o planejador gestor do patrimônio deve propor, de forma participativa, metas, objetivos e prioridades a longo, médio e curto prazo, definindo as estratégias operacionais adequadas para atingir as metas propostas pela equipe”.

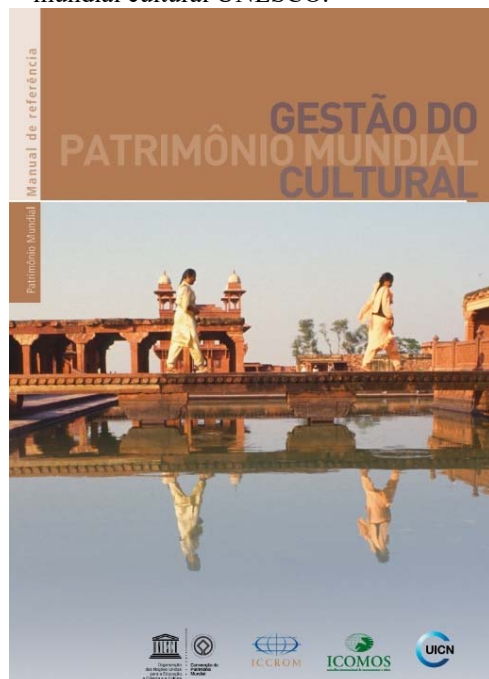
Outra questão digna de análise é que o documento mexicano amplia os conteúdos envolvidos no plano, apresentando os temas referentes aos serviços públicos básicos, como água, iluminação e limpeza urbana, tais questões não são referidas no guia HerO (2011), podendo tal fato estar relacionado a realidades distintas em termos econômicos, políticos, sociais e territoriais.

Por fim, fica certo que a introdução dos guias metodológicos, como um instrumento para auxiliar a aplicação dos planos de gestão, refletem as características da nova abordagem de gestão da “complex-cidade” das áreas urbanas históricas.

3.3.1 Manual de Referência – Gestão do Patrimônio Mundial Cultural UNESCO: um sistema de gestão para a “complex-cidade”.

Ciente da necessidade de desenvolver um maior detalhamento nas questões que envolvam a elaboração de sistemas de gestão como parte integrante da política urbana, e com intuito de qualificar a formação de gestores patrimoniais competentes para assegurar uma adequada implementação dos planos. No ano de 2013 é publicado o *Managing Cultural World Heritage (World Heritage Resource Manual)* (UNESCO, 2013).

Figura 24 – Manual de gestão do patrimônio mundial cultural UNESCO.



Fonte- <http://unesdoc.unesco.org/images/0024/002442/244283por.pdf>

O documento é resultado do esforço coletivo dos órgãos consultivos como: ICCROM, (Centro Internacional de Estudos de Conservação e Restauração dos Bens Culturais), ICOMOS (Conselho Internacional de Monumentos e Sítios), IUCN (União Internacional para a Conservação da Natureza) e do Centro do Patrimônio Mundial da UNESCO.

A introdução do manual nas políticas atuais de patrimônio tem como objetivo auxiliar todos os profissionais do patrimônio, os criadores de políticas e as comunidades, a definirem melhor as questões relacionadas a seus bens e a identificar possíveis soluções, além de oferecer orientações práticas e ferramentas às atividades cotidianas de gestão, que reconheçam o número cada vez maior de partes envolvidas e de objetivos a atingir, adotando formas e ferramentas de gestão, equilibradas e participativas, orientadas para o interesse coletivo, assumindo como central a participação nas questões de gestão do patrimônio (UNESCO, 2016).

[...] diante desses novos desafios, o patrimônio já não poderia ficar “confinado ao papel de conservação passiva do passado”, mas deveria “fornecer as ferramentas e a estrutura que ajudarão a moldar, delinear e conduzir o desenvolvimento das sociedades do futuro⁴⁶” (UNESCO, 2016, p. 22).

⁴⁶ICOMOS, 17th General Assembly and Scientific Symposium, Heritage, Driver of Development. ICOMOS News, v 18, n. 1, p. 9, 2011.

Segundo o manual, gestão “[...] é uma atividade humana que ocorre sempre que pessoas assumem a responsabilidade por uma atividade e tentam moldar conscientemente seu progresso e seus efeitos” (UNESCO, 2016, p. 80). Já a boa governança inclui a relação entre órgãos governamentais, cidadãos e processos democráticos, e a capacidade de promover formas efetivas e funcionais de governo (UNESCO, 2016).

Figura 25- Participação da comunidade para elaboração do Plano de gestão de Liverpool, Reino Unido.



Fonte- Liverpool Maritime Mercantile City World Heritage-Management Plan 2017-2024.

De acordo com o manual (UNESCO, 2016), a produção de um plano de gestão é resultado de uma abordagem coletiva e participativa, dessa forma deve apresentar e conter:

Quadro 14 – Fatores que devem ser considerados na elaboração do plano de gestão.

O plano apresenta:	Seus conteúdos devem:
<ul style="list-style-type: none"> compromisso oficial com as obrigações da Convenção do Patrimônio Mundial; 	<ul style="list-style-type: none"> concentrar-se na proteção do VUE do bem, respondendo ao mesmo tempo a questões de gestão de relevância local;
<ul style="list-style-type: none"> oportunidade para todos os interessados, especialmente os proprietários e gestores de bens, envolverem-se e desenvolverem uma compreensão compartilhada do bem, gerando forte apoio ao plano; 	<ul style="list-style-type: none"> oferecer informações de base sobre o estado de conservação do bem, incluindo uma descrição adequada dele;
	<ul style="list-style-type: none"> descrever o sistema de gestão – legislação e medidas de proteção regulatórias e políticas, estruturas de gestão e práticas no bem (aquelas efetivamente utilizadas, não aquelas aplicáveis em princípio);

<ul style="list-style-type: none"> • uma declaração de VUE do bem cultural, conforme acordada ou proposta ao Comitê do Patrimônio Mundial, identificando os atributos a ser geridos e as condições de autenticidade e integridade que devem ser mantidas; 		<ul style="list-style-type: none"> • ser acessíveis e facilmente compreendidos por todos os interessados, evitando o uso excessivo de jargão;
<ul style="list-style-type: none"> • uma avaliação dos outros valores do bem, já que eles deverão ser levados em conta na gestão; uma visão geral das condições atuais do bem e dos fatores que podem ter efeitos positivos ou negativos sobre seus atributos, sua autenticidade e sua integridade; 		<ul style="list-style-type: none"> • apresentar uma proposta e objetivos de longo prazo para o sítio do Patrimônio Mundial e as ações necessárias para atingir esses objetivos;
<ul style="list-style-type: none"> • uma variedade de políticas e/ou objetivos de gestão para atingir esse objetivo; uma estratégia de implementação, incluindo monitoramento e revisão; 		
<ul style="list-style-type: none"> • uma descrição dos benefícios do patrimônio para a sociedade, o que, por sua vez, traz benefícios para o bem (fortalecendo todos os valores, assegurando novas formas de apoio comunitário). 		<ul style="list-style-type: none"> • delinear o status do plano de gestão em relação a outros planos (desenvolvimento/ conservação) em vigor no bem.

Fonte – Manual de referência Gestão do patrimônio Mundial Cultural, 2016.

Dentro dessas proposições, percebe-se que a gestão relacionada à participação, ao planejamento integrado e a boa governança, ganha posição central nos novos documentos da UNESCO, pelo reconhecimento que técnicos, especialistas e gestores têm da necessidade de formação de consensos parciais, favorecendo o intercâmbio entre as instituições para tornar a ação pública mais eficaz.

Assim, a partir dos pontos acima tratados, os quais abordam a adoção de novas estruturas de gestão e a importância de novos sistemas de governação, pode-se concluir que, para uma gestão mais efetiva do bem cultural, em uma estrutura que contextualize cada questão do patrimônio de forma mais ampla e ilustre a necessidade de uma abordagem integrada; a operacionalização de um sistema adequado de políticas de patrimônio torna-se fundamental.

Considerando que hoje o valor que nos remete ao patrimônio é o apoio que ele pode proporcionar para o desenvolvimento de uma boa cidade, qualidade de vida e felicidade das pessoas, a necessidade de promover políticas de patrimônio integrando as necessidades locais, poderá ser a contribuição mais importante do patrimônio para a sociedade que detém o seu legado (VARINE, 2013). Cabe notar que uma mudança nas condições sociais, econômicas e ambientais de uma cidade, faz com que diversos atores tomem diferentes decisões, produzindo uma alteração das características da área urbana e, conseqüentemente, moldando as pessoas que nela vivem (GEHL, 2015).

Numa perspectiva que valoriza as mudanças mais recentes, o plano integrado de gestão do patrimônio cultural determina e estabelece a estratégia, os objetivos, as ações e a estrutura de gestão adequada para salvaguardar o patrimônio cultural, como também equilibra as diferentes demandas, no momento que utiliza as áreas urbanas e seu patrimônio cultural como um importante ativo de desenvolvimento urbano. Associado a essa lógica, é que se inserem as políticas públicas integradas, refletindo a nova dinâmica de gestão da “complex-cidade”.

Ao criar ferramentas e medidas para a salvaguarda do patrimônio, o plano integrado oferece informação e compreensão das estruturas e das necessidades da cidade num contexto de políticas urbanas como um todo, gerando o aprimoramento das funções vitais das cidades históricas.

Nesta linha, pode-se afirmar que os planos de gestão inauguram um período de transformação da prática de preservação urbana, constituindo-se como um instrumento inovador que vem consolidar esse novo compromisso e desafio de gerir os sítios históricos no século XXI.

3.3.2 O plano de gestão UNESCO: operacionalização de um planejamento de gestão urbana integrada.

Desenvolver um plano integrado de gestão do patrimônio pode ser uma ferramenta poderosa numa cidade. O desenvolvimento de um projeto de gestão do patrimônio através de uma ampla gama de interessados pode definir objetivos comuns, tanto na preservação quanto nas políticas de desenvolvimento urbano. Entretanto, se não forem bem operacionalizados em um sistema de gestão, tornam-se, raramente, bem sucedidos.

A noção moderna de projeto está mais do que nunca no centro do neo-urbanismo. [...] o projeto não é apenas uma intenção traduzida em um desenho. Ele é também um instrumento cuja elaboração, expressão, desenvolvimento e execução revelam potencialidades e as limitações impostas pela sociedade, pelos atores em presença, os lugares, as circunstâncias e os acontecimentos. O projeto é um instrumento de análise e negociação (ASCHER, 2010, p. 80).

Exige-se uma gama maior de competências técnicas e profissionais, que auxilie os gestores a definir instrumentos de planejamento que oriente a implementação, monitoramento e avaliação dos conteúdos presentes nos planos, com efeito, os profissionais devem introduzir nas suas práticas o uso destas ferramentas de gestão.

O objetivo principal do processo de planejamento de gestão é a proteção estratégica a longo prazo de sítios de patrimônio cultural [...]. Quando essa estrutura é documentada, assim como as metas, objetivos e ações de gestão determinados pelo esforço coletivo dos envolvidos com a gestão do bem de patrimônio cultural, é denominada “plano de gestão” (UNESCO, 2016, p. 131).

Em outras palavras, Chiavenato (2010) define que:

O planejamento é um processo de estabelecer objetivos. Objetivos são os resultados específicos ou metas que se deseja atingir. Um plano é uma colocação ordenada daquilo que é necessário fazer para atingir os objetivos. Os planos identificam os recursos necessários, as tarefas a serem executadas, as ações a serem tomadas e os tempos a serem seguidos [...] geralmente preveem como as ações que apontam para os objetivos devem ser tomadas (CHIAVENATO, 2010, p. 193).

Figura 26 – Tripé da governança territorial.



Fonte – Adaptado Chamusca, 2012.

Assim, o planejamento implica a identificação dos objetivos e a determinação das ações que devem ser geradas para produzir tais objetivos. Já o plano de gestão nada mais é do que uma abordagem operacional dos processos, o sistema de gestão facilita a implementação de ações a aplicar no planejamento e no plano de gestão.

Segundo o Manual UNESCO, o ciclo do planejamento do sistema de gestão deve incluir as seguintes etapas: participação, consulta (coletar informações), elaboração do plano (objetivos e ações) implementação; revisão (monitorar) e atualização (avaliar) (UNESCO, 2016).

Figura 27 – Ciclo do planejamento do sistema de gestão.



Fonte - Elaborado pela autora, adaptado UNESCO, 2016.

Do ponto de vista prático, o plano de gestão reúne um conjunto de anseios sociais para o ordenamento urbano da área histórica a serem alcançados por meio de ações políticas. A efetiva eficácia e eficiência dessas políticas requer o uso de ferramentas e estratégias modernas de planejamento e gestão, introduzindo o uso de metodologias e a necessidade de desenvolver novas capacitações aos profissionais envolvidos na elaboração do plano de gestão.

É essencial que os organismos responsáveis pelo patrimônio atuem o máximo possível em parceria com outros interessados, a fim de desenvolver uma visão compartilhada e implementar políticas para a gestão de cada local de patrimônio considerando seu contexto físico e social mais amplo. Dessa maneira, o trabalho colaborativo assume papel crucial, assim como o completo e transparente envolvimento dos interessados [...] (UNESCO, 2016, p. 17).

Cabe ressaltar, que essa cooperação contribui para a viabilidade física, social e econômica da cidade e para a sustentabilidade do patrimônio, (DE LA MORA, 2012; GEHL, 2015); tais dimensões estão fortemente associadas à reorganização multiescalar⁴⁷ promovida pelas novas políticas públicas, fazendo com que as políticas para essas áreas históricas não sejam pensadas apenas para a manutenção de seu ambiente físico, mas essencialmente à conservação da qualidade de vida das pessoas que vivem e utilizam esses lugares, exigindo políticas públicas mais amplas e interligadas. Nesse sentido, o que é uma política pública?

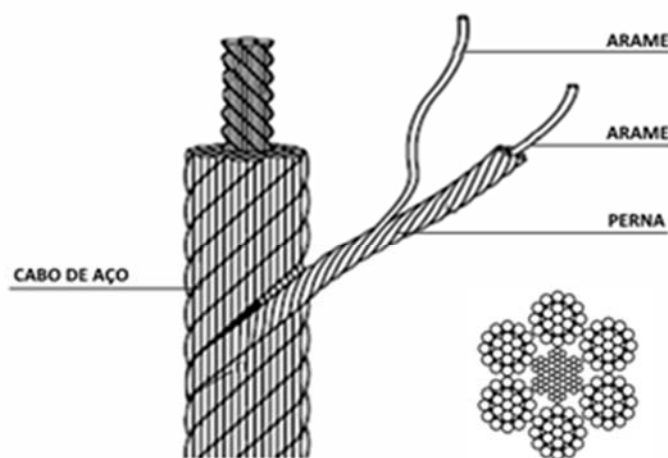
⁴⁷ Interligação entre território, atores sociais e meios.

Para aqueles que acreditam em espírito, é como dizer que a política pública é a alma, e esta precisa de um corpo para tomar vida. Políticas públicas tomam forma de programas públicos, projetos, leis, inovações tecnológicas, subsídios governamentais, rotinas administrativas, [...], contratos formais e informais com *stakeholders* (SECCHI, 2015, p. 11).

Nessa linha, para que a política pública se materialize, ela necessita de instrumentos variados, uma vez que a formulação de instrumentos estratégicos, tais como o plano de gestão, deve identificar e destacar os eixos das políticas públicas para promover os pilares estruturadores das ações e finalidades das próprias políticas. Portanto, melhores práticas, legislações mais adequadas, instrumentos mais avançados e instituições mais capacitadas tornarão, certamente, as políticas mais eficazes e eficientes (FERRÃO, 2003). Complementa Rodrigues (2013) ao afirmar que a eficácia das políticas públicas depende do grau de eficiência da gestão, com estabelecimento de prioridades, objetivos e metas a serem alcançados na construção da espinha dorsal de uma política pública, sinalizando a todos quais são os parâmetros pelos quais se orientar (DIAS, 2012).

A fim de tornar mais claro esse entendimento, o exemplo das políticas estratégicas (programa e projetos) na cidade histórica será relacionado à imagem de um cabo de aço, representando a macro política baseada no planejamento integrado da área histórica. Tal cabo é formado por várias “pernas”, sendo uma delas a política de desenvolvimento local, como exemplo. A “perna” desenvolvimento local é composta por vários arames (políticas), um deles pode ser o programa de incentivo ao comércio tradicional da área histórica, e é possível destrinchar mais esse programa até chegar a níveis de diretrizes ainda mais operacionais, tais como políticas de incentivos fiscais ao proprietário de comércio tradicional. “Uma metáfora ainda mais natural seria a de uma árvore, a árvore entendida como a macro política; a raiz, o tronco e os galhos entendidos como as políticas de nível intermediário e as folhas e os frutos entendidos como as políticas operacionais” (SECCHI, 2015, p. 8).

Figura 28 – Macropolítica representada pela imagem de um cabo de aço.



Fonte- Secchi, 2015.

Em suma, para que políticas sejam melhores elaboradas e implementadas, faz-se necessária a preparação de um plano de gestão com indicadores capazes de mensurar o sucesso ou o fracasso das ações implementadas.

É neste contexto, que o gestor do patrimônio- como todo gerente de políticas públicas- tem uma série de funções gerais que deve estar apto a desempenhar, dada a ênfase que a gestão do patrimônio confere aos processos de articulação inter-setorial e participação social, devendo estar apto para promover a adesão dos dirigentes dos organismos públicos e privados bem como habitantes e usuários (BALLART, TRESSERAS, 2001).

A tarefa agora é encontrar maneiras e meios de reunir a teoria com a prática do planejamento das cidades históricas, levando em conta o uso de instrumentos integrados de gestão.

3.3.2.1 Metodologias de acompanhamento e avaliação

Consciente da importância do monitoramento dos núcleos históricos classificados como Patrimônio Mundial, a UNESCO, em 2002, com o suporte do Estado Italiano, realizou um Congresso Internacional, com a finalidade de se refletir sobre os diferentes modelos de monitoramento na sua vertente proativa. Foi então realizada uma sessão de trabalho com o título *Monitoring World Heritage*, em que foi reconhecido o monitoramento como indispensável ao controle de um modelo de gestão orientado para a manutenção, gestão e salvaguarda, a longo prazo, dos Sítios Patrimônio Mundial. Ou seja, entendia-se que o monitoramento não poderia

mais ser concebido como uma forma de inspeção periódica, mas como um processo contínuo de cooperação, envolvendo autoridades locais no contexto de investigação (UNESCO, 2002).

Nessa lógica, o monitoramento constitui uma das atividades que deve fazer parte da gestão patrimonial, além de ser uma ferramenta que possibilita a análise do processo em questão, comunicando, divulgando e possibilitando reconduções de rumo e também assegurando a produção periódica de informações, sendo um processo contínuo que serve para verificar se o caminho da política está indo ao encontro dos resultados mensurados. Trata-se, pois, de um acompanhamento da execução da política (RAMOS, SCHABBACH, 2012), sendo usado para mensurar e planejar mudanças, permitindo a adaptação de políticas de gestão e a revisão do plano de gestão, quando necessário (UNESCO, 2016). Associado ao monitoramento, um outro instrumento chave e necessário para a eficácia do processo, constituindo-se como “[...] parte integral do monitoramento” (UNESCO, 2016, p. 150), são os indicadores, os quais surgem como mecanismos de controle para verificar se os efeitos desejados foram atingidos de forma efetiva e eficiente.

A importância do uso dos indicadores como um instrumento de medição de gestão urbana e políticas públicas, foi ratificada na Conferência das Nações Unidas, que ocorreu em Istambul, em 1996 (Habitat II, 1996). Onde destacou-se que sua aplicação compõe uma base de informações para a tomada de decisões políticas. Cabe notar, que os indicadores possuem uma variedade de funções, podendo ser qualitativos ou quantitativos, logo é necessário definir, o que queremos medir, e também, por que queremos medir, para não correr o risco dos indicadores serem selecionados com base em critérios aplicados individualmente e não relacionados com os objetivos através da causalidade, conforme salienta (GUZMÁN, RODERS, et al., 2017) no artigo *Measuring links between cultural heritage management and sustainable urban development: An overview of global monitoring tools*.

Ao encontro dessas ideias, já no ano de 1995, o grupo de gestores de centro histórico da cidade antiga de Edimburgo, conscientes da importância do uso de indicadores, desenvolveram um guia metodológico de monitoramento, nomeado *Toolkit for world heritage site monitoring indicators*.

Do ponto de vista do plano de gestão, os indicadores são usados como ferramentas para avaliar os resultados dos objetivos propostos, portanto devem ser selecionados durante o processo de planejamento do plano. O quadro abaixo apresenta as distinções entre objetivos (efeitos) e indicadores, além disso expõe os produtos, “[...] que são as ações realizadas e os

serviços oferecidos em resposta aos efeitos estabelecidos” (UNESCO, 2016, p. 111), em outras palavras, são as políticas públicas desenvolvidas.

Quadro 15 - Relação entre efeitos, produtos e processos.

Efeito 1	<ul style="list-style-type: none"> • Satisfazer os visitantes • Aumentar a conscientização e o apoio dos visitantes • Promover e salvaguardar o VUE e outros valores.
Indicadores de efeitos (para verificar se o objetivo foi atingido)	<ul style="list-style-type: none"> • Quantidade (duração e número de visitas) • Qualidade (satisfação dos consumidores)
Produto (s)	<ul style="list-style-type: none"> • Novos itinerários para visitantes
Indicadores de processo/produto (estabelecem a efetividade do processo, a qualidade do produto)	<ul style="list-style-type: none"> • Quantidade (duração e número de visitas) • Qualidade (satisfação dos consumidores) • Tempestividade (conclusão antes da alta temporada)
Processo(s) de patrimônio (criam produtos para gerar efeitos)	<ul style="list-style-type: none"> • Planejamento, implementação e monitoração de itinerários para visitantes (com sinalização, áudio guias, plataformas na web, rotatividade de abertura, etc)

Fonte – adaptado UNESCO, 2016

Do mesmo modo, o *Guía Metodológica para elaboración de planes gestión y manejo de los centros históricos de las ciudades medias en Ecuador* (2011), apresenta um esquema mais detalhado dos usos dos indicadores.




Figura 29– Ejemplo de matriz de programas e projetos

EJEMPLO DE MATRIZ DE PROGRAMAS Y PROYECTOS EN EL MARCO DEL PLAN DE GESTIÓN							
OBJETIVOS	ESTRATEGIAS	PROGRAMAS	PROYECTOS	INDICADOR	META	PRESUPUESTO	RESPONSABLE
Revitalizar el espacio público del Centro Histórico	Alianzas con la empresa privada para fomentar el uso adecuado del espacio público	Comercio ordenado y seguro	Capacitación para mejorar los servicios al cliente	No. de cursos realizados en una año a grupos de comerciantes para el mejoramiento de la calidad de los servicios	10 cursos realizados con participación de comerciantes del Centro histórico en un año	2.000 dólares americanos	Dirección de Planificación del GAD Municipal y Prefectura
	Incentivos para el fomento de economías creativas vinculadas a la dinamización de los recursos patrimoniales		Mejora de servicios en locales comerciales	No. de locales comerciales con mejoras en sus servicios	10 locales comerciales mejoran su calidad de servicio en sitios patrimoniales	30.000 dólares americanos.	Dirección de OOPP GAD Municipal y comerciantes
			Incentivos tributarios municipales	No. de incentivos promovidos por ordenanza.	5 incentivos implementados		
		Espacios públicos accesibles y funcionales	Mejora de infraestructura del espacio público	Porcentaje de infraestructura renovada	50% de cableado subterráneo soterrado, 30% alcantarillado pluvial y sanitario.	150.000 dólares americanos.	Dirección de OOPP del GAD Municipal
	Mejora de las condiciones físico funcionales de los espacios públicos		Rehabilitación de plazas y parques	No. de plazas y parques rehabilitados	5 plazas y 2 parques intervenidos.	50.000 dólares americanos.	Dirección de Planificación
			Identificación y Adecuación de circuitos peatonales	% de circuitos peatonales implementados respecto al total vías de transporte.	20% de circuitos peatonales adecuados y rehabilitados	20.000 dólares americanos	Dirección de Planificación
	Fomento del disfrute del espacio público por la ciudadanía	Cultura y espacio público	Recuperación de la gastronomía tradicional en espacios patrimoniales	No. de ferias anuales gastronómicas realizadas	2 Encuentros culturales y artesanales promovidos en sitios patrimoniales	5000.000 dólares americanos.	Dirección de Planificación, Dirección de Cultura
			Ferias artesanales vinculadas al patrimonio cultural inmaterial	No. de ferias anuales artesanales realizadas	3 ferias anuales patrimoniales	10.000 dólares americanos	Dirección de Cultura

Fuente - Guía Metodológica para elaboración de planes gestión y manejo de los centros históricos de las ciudades medias en Ecuador, 2011.

O guia HerO (2011)- apresenta um esquema de indicadores de monitoramento, utilizando o método de “semaforização”. Segundo os especialistas participantes da rede HerO, o uso do esquema de “semaforização” prova ser útil em planos de gestão. Sendo a cor verde utilizada quando o indicador está positivo, a cor amarela quando está negativo, por tendência ou potencial, e por fim, a cor vermelha quando o indicador está negativo. Salienta-se combinar vários indicadores para medir um objetivo, de modo a clarificar as informações sobre o desenvolvimento positivo ou negativo da política aplicada.

Quadro 16 - Esquema de indicador de monitoramento, utilizando o método de “semaforização”.

Objetivo	• Ampliar as informações sobre o patrimônio cultural.
Indicador	• Número de visitantes nos museus e centro de informações do patrimônio cultural
Explicação	• Número incluindo crianças não pagantes acima de 4 anos
Definição do alvo	<ul style="list-style-type: none">•  Número > ano anterior•  Número < ano anterior•  Número < 1 e 2 anos anteriores
Disponibilidade	• Livro anual de estatísticas.
Responsabilidade	• Operador do museu e centro de informações.
Data de verificação	<ul style="list-style-type: none">• Período: o ano todo• Coleta de dados e relatório

Fonte - Adaptado HerO, 2011 [tradução nossa].

Cabe salientar que embora muitos exemplos apresentem a importância do sistema de coleta de dados, ainda nos dias atuais, infelizmente, o processo de operacionalização e medição dos indicadores, ainda é raramente realizada. Pesquisas comprovam que há poucos estudos referentes aos mecanismos de monitoramento e sistema de indicadores na área das políticas públicas de patrimônio cultural (GUZMÁN, RODERS, et al., 2017). Tal inexpressividade dos indicadores e do monitoramento para verificação das políticas de patrimônio cultural, acarreta a existência de políticas com duração de vários anos e com tendência de prosseguimento por tempo indeterminado, sem uma análise que permita verificar se os problemas que geraram a política foram sanados pela mesma. A título de exemplo, podemos citar a análise da política pública de isenção fiscal do imposto predial e territorial urbano sobre imóveis históricos. A partir de uma pesquisa realizada pela autora, no ano de 2013, na cidade de Pelotas - RS - Brasil, revelou-se, com o auxílio de indicadores de monitoramento, a inexpressividade da política pública de isenção fiscal implementada aos imóveis pertencentes às zonas de proteção do patrimônio cultural da cidade (TAVARES, 2013).

Em suma, sabe-se que a condição da área urbana histórica, suas aspirações e as circunstâncias socioeconômicas mais amplas em torno dela, mudam com o tempo e, portanto, a situação precisa ser monitorada para que os objetivos ainda sejam relevantes para a situação atual, nessa ideia, a importância do monitoramento para as áreas históricas está em que o mesmo verifica, em um processo contínuo, se os recursos e atividades estão sendo implementados segundo o programado, e se as metas sobre os resultados estão sendo alcançadas ou não, indicando, ao mesmo tempo, as razões de sua ineficácia (TCU, 2014).

O monitoramento e a avaliação também são tratados como ferramentas condicionantes da boa governança em áreas históricas, conforme explicitado no documento *Institute on Governance* (2003) [tradução nossa].

Alguns autores consideram o monitoramento uma fase da avaliação, enquanto outros acreditam que o monitoramento e avaliação são processos inter-relacionados e, como tais, devem ser tratados em conjunto (HOWLETT, RAMESH, PEARL, 2013). Contudo, para Zancheti, Hidaka (2014, p.3), o monitoramento trata da observação do processo de determinada ação. Já a avaliação refere-se ao julgamento dos resultados obtidos durante e ao final da implantação das ações, ou seja, nas palavras de Ala-Harja, Helgason (2000, p. 8), a avaliação é “o resultado de um programa em relação aos objetivos propostos”, enquanto “monitorar significa observar se alguma coisa está acontecendo e como esta coisa está se desenvolvendo, progredindo” (Furtado apud Zancheti (2014, p. 3). No campo das políticas públicas, Rodrigues (2010) defende que:

[...] monitoramento abre-se a possibilidade de corrigir os rumos da política, [...] já a avaliação concentra-se nos efeitos gerados, além de oferecer subsídios que possibilitem perceber em que medida as metas foram atingidas (ou não) e de orientar o futuro dessas ações (RODRIGUES, 2013, p. 51-52).

Especificadamente, no sistema de gestão apresentado no Manual de Referência para a Gestão do Patrimônio Mundial Cultural UNESCO (2016), o processo de monitoramento é visto como anterior ao da avaliação. Por consequência, para constituir o monitoramento, os “dados mensurados e coletados durante a implementação devem ser analisados para se tornarem informações – e não meramente dados –, possibilitando a comparação dos resultados reais com os resultados esperados (metas ou objetivos)” (UNESCO, 2016, p. 98). Em outras palavras, o monitoramento diz respeito ao dia a dia das políticas, programas e projetos estabelecidos, preocupando-se com a sua eficácia (cumprir as ações e metas prioritizadas) e a eficiência (realizar as ações da melhor forma possível, em termos de custo-benefício), para assim chegar à

efetividade da gestão, ou seja, confirmar que o impacto esperado foi atingido (FIGUEIREDO, FIGUEIREDO, 1986).

Logo, o processo de monitoramento, diferentemente do de avaliação, tem como ponto de partida a análise do impacto da implementação dos programas e projetos que constituem o plano de gestão, sendo que uma das características fundamentais deste sistema é a proatividade, no sentido em que procura dar resposta aos relatórios periódicos da UNESCO, os quais, a cada seis anos, os Estados-partes são convidados a submeter ao Comitê do Patrimônio Mundial⁴⁸.

De acordo com o segundo ciclo 2008-2015, os períodos para os Estados-membros submeterem o Relatório do Patrimônio Mundial foram:

Quadro 17- Períodos de entrega dos relatórios Estados-Partes Patrimônio Mundial.

Relatório do Patrimônio Mundial, II Ciclo 2008-2015				
2010	2011	2012	2013	2014-2015
Estados Árabes	África	Ásia e Pacífico	América Latina e Caribe	Europa e América do Norte

Fonte - UNESCO (<http://whc.unesco.org/en/periodicreporting/>) [tradução nossa]

A título de exemplo, por meio da experiência adquirida durante a produção do “Plano de Gestão do Centro Histórico do Porto Patrimônio Mundial - Portugal”; no ano de 2008, técnicos ligados diretamente à gestão do patrimônio da cidade portuense trataram de delinear o corpo metodológico do sistema de monitoramento, o qual já possui quatro relatórios⁴⁹ finalizados nos anos de 2010, 2011, 2012 e 2014, além do Relatório Periódico – UNESCO - segundo ciclo, 2014.

Ainda que o monitoramento e a avaliação sejam cada vez mais considerados componentes fundamentais para a gestão dos sítios do patrimônio, são também o ponto fraco de muitos sistemas de gestão:

Não prestar a devida atenção a esses processos têm repercussões negativas uma vez que o sistema de gestão não reúne informações para melhorar o rendimento futuro e

⁴⁸ <http://whc.unesco.org/en/periodicreporting/>

⁴⁹ <http://www.portovivosru.pt/pt/centro-historico/monitorizacao-plano-de-gestao>

assegurar um processo contínuo de melhora da capacidade de resposta (UNESCO, 2016, p. 98).

Nessa linha de ideias, o processo de gestão das políticas implementadas nas áreas históricas de cidades envolve as mais variadas instituições, sendo importante sublinhar que a avaliação das políticas públicas esbarra sistematicamente em interesses, em ideologias, em informações e em resistências institucionais, pois muitos dos governantes veem a avaliação como um “problema” (TREVISAN, VAN BELLEN, 2008), uma vez que tais resultados podem trazer constrangimento para a administração (SECCHI, 2015).

No Brasil, nos últimos anos, vêm sendo desenvolvidos documentos dando maior importância ao processo de avaliação das políticas públicas. No ano de 2014, foi instituído pelo Tribunal de Contas da União o “Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas”. Tal documento, aborda aspectos-chave que caracterizam a boa governança em políticas públicas (TCU, 2014).

Figura 30 - Componentes para avaliação de governança em políticas públicas.



Fonte: TCU, 2014

Tais componentes, conforme trata o referencial, correspondem a exemplos do que se espera de uma boa governança em política pública, funcionando como embasamento para a avaliação com o intuito de melhorar a qualidade e a efetividade das políticas prestadas. É importante frisar que o próprio referencial considera que poderão ser priorizados e delimitados os componentes que serão objeto de avaliação da governança, uma vez que, raramente, uma determinada política pública será capaz de avaliar todos os aspectos em questão (TCU, 2014).

Os usos dos componentes do TCU já foram utilizados para avaliar a eficácia da política pública de isenção fiscal do IPTU aplicada nos imóveis históricos das áreas Patrimônio Mundial de Ouro Preto- MG e São Luís- MA (TAVARES, 2017). Da análise inicial, constatou-se que a política ainda é aplicada nos moldes tradicionais de gestão, isto é, isoladamente sem estar inserida em um plano de gestão integrado.

Da avaliação *in loco*, evidenciou-se a inexpressividade do incentivo em ambas as cidades. No caso de Ouro Preto, a pesquisa permitiu concluir que os princípios da boa governança não encontram-se assimilados pelos gestores da política, ficando comprovada a inexistência de diálogos com os órgãos que atuam ou deveriam participar na gestão da mesma, como também em relação ao contato com as partes interessadas, o que foi confirmado no uso de indicadores, onde demonstrou-se a falta de informação dos possíveis beneficiários em relação à existência da política.

Igualmente, foi diagnosticada a ineficácia da política pública na cidade de São Luís nos aspectos relacionados a sua governança, ressaltando a reduzida cooperação entre os órgãos no processo, a falta de diretrizes estratégicas capazes de avaliar os resultados do incentivo no território, a que se soma o desinteresse por parte dos possíveis beneficiários em solicitar o estímulo.

Ao relacionar as políticas integradas e o grau de importância que assumem em cada área histórica, observou-se que o estímulo fiscal possui um papel de coadjuvante, uma vez que foram identificados outros fatores que contribuem para o desenvolvimento de cada área, ratificando a importância das políticas desenvolverem-se integradamente. De fato, a união de produtos criados com a política extrafiscal, talvez possa contribuir para o resultado almejado, ao mesmo tempo não cabe criar políticas para inglês ver se as mesmas não constituem um fator importante na amarração dos processos.

Considerando que o plano integrado de gestão do patrimônio cultural aponta para mudanças no sistema de gestão das áreas históricas, não é menos verdade que, não existe um modelo ideal de políticas públicas (projetos) a serem implementadas, uma vez que ela varia a depender do lugar, da época e dos atores envolvidos, sendo fundamental compreender que uma ação pode dar certo em um lugar, como também pode não dar certo em outro, o que não inviabiliza a utilização de critérios de acompanhamento e avaliação dos motivos que permitiram o seu sucesso ou fracasso.

Em suma, o plano de gestão, no sentido mais *lato*, implica todo o processo de planejamento que inclui a elaboração de documento de estratégia para toda a área classificada,

a definição de um modelo de gestão e de um sistema de indicadores, monitoramento e avaliação das transformações, em articulação com outras entidades que tenham a possibilidade e missão de convergir para os mesmos objetivos.

Torna-se relevante frisar, que o plano integrado de gestão, por ser um documento modelo de equilíbrio entre as demandas de preservação do patrimônio e as necessidades de desenvolvimento urbano local, cria a necessidade da aplicação de metodologias complementares e multidisciplinares. Dessa forma, a consideração e conhecimento desses elementos constitui-se uma ferramenta importante de apoio ao plano e a elaboração e aplicação de políticas públicas, permitindo que a tomada de decisão se baseie numa fonte de informação rica e diversificada, à luz dos novos compromissos urbanos à gestão das áreas históricas.

Capítulo 4. - Da passagem da atração para a integração: reflexões e inquietações na forma e conteúdo dos planos de gestão

O presente capítulo objetiva realizar um breve levantamento dos planos desenvolvidos a partir do início do século XXI, analisando o processo de transformação na forma e conteúdo presentes no documento. Complementando tais reflexões, busca-se apresentar um panorama de como tem sido abordado tal tema nas áreas históricas, em exemplos de planos de gestão em diferentes contextos.

Em seguida, analisa-se a evolução dos planos de gestão considerando, de forma particular, a valorização de novas metodologias, abordagens integradas, participativas e estratégicas ao desenvolvimento do documento. Da análise dos planos, será possível realizar uma apreciação crítica do que está mais diretamente associado com a integração dos princípios de governança, esclarecendo questões sobre tal tema à luz das alterações ocorridas nas novas práticas de gestão das áreas históricas.

Finalmente, discute-se a importância desse instrumento nas áreas históricas para a melhoria dos processos frente as novas práticas de gestão da “complex-cidade”.

4.1 Forma e estrutura dos planos de gestão: das práticas nos tecidos urbanos antigos à passagem para as metodologias integradas de gestão.

Tendo em vista que o processo de intervenção nas áreas históricas varia muito de cidade para cidade, é de certa forma consensual que a gestão da *cidade-atração* manteve-se em grande escala nos tecidos antigos, até meados do início do século XXI, não que posteriormente tenham deixado de existir, porém em menos intensidade que ocorreram desde o início da década de 1990 em todas áreas, particularmente, nas declaradas Patrimônio Cultural da Humanidade pela UNESCO. Nesse período, o valor universal excepcional do patrimônio refletia-se no seu valor econômico baseado em reabilitações (re's) para atrair e seduzir os novos investidores, era a época dos *grandes projetos urbanos* nas áreas históricas (CARRIÓN, 2005).

Frente a esses desafios trazidos pelas políticas, ditas neoliberais, no início do século XXI desenvolveram-se novas tendências na prática de gestão compartilhada, surgindo

documentos, modelos e recomendações de práticas integradas e participativas de políticas que estão intimamente relacionadas às abordagens de governança e seus princípios de boa governança para as áreas protegidas (*INSTITUTE ON GOVERNANCE*, 2003). Em seguida, propõe a UNESCO que os Estados- Partes da Convenção assegurem que cada propriedade nomeada tenha um plano de gestão apropriado para especificar como o valor universal excepcional será preservado, de preferência através de meios participativos (UNESCO, 2005).

No mesmo ano, apresenta-se o Memorando de Viena (2005) vindo a ser um documento guia de orientação para as novas questões referentes a gestão do patrimônio integrado às políticas de desenvolvimento urbano de cidade, recomenda-se novas ferramentas e metodologias afim de auxiliar na elaboração dos planos de gestão, os quais deveriam contar com a participação de equipes interdisciplinares de profissionais e consulta pública, priorizando o melhoramento dos valores espaciais e funcionais inseridas na paisagem urbana histórica.

Nesse cenário, parece seguro afirmar que inicia-se um novo quadro conceitual e metodológico, em que a gestão da “complex-cidade” emerge como conceito e objetivo atrativo e inovador, associado a novas formas de interação entre atores, em que indivíduos e instituições se ajudam uns aos outros na procura de soluções para problemas de base espacial que partilham e para os quais as tradicionais formas de gestão não dão a resposta mais eficaz. Assim, os planos de gestão UNESCO emergem como uma peça chave da nova política territorial para as áreas históricas ainda em um período de transição das práticas de gestão da *cidade-atração* para a gestão da “complex-cidade”.

Dos primeiros planos “integrados” de gestão formulados, fica claro, a partir da análise da forma e conteúdo, o reflexo de um documento baseado em um processo que ocorria naquele período, sobretudo, baseado em práticas de reabilitação.

Em Edimburgo, por exemplo, o conteúdo apresentado no primeiro plano de gestão *Management Plan-The old and new towns os Edinburg World Heritage Site*, desenvolvido no ano de 2005, priorizava o valor excepcional universal e o plano servia como um guia à manutenção desse valor. “[...] Ele fornece uma estrutura para a conservação do patrimônio cultural dentro do sítio” (*Old And New Towns Of Edinburgh World Heritage Site- Management Plan*, 2005) [tradução nossa]. Entretanto, no plano de gestão atual, *The old and New Towns of Edinburgh world heritage site 2011-2016*, o valor universal excepcional é ampliado frente as novas transformações e em um período em que os novos compromissos urbanos à gestão da “complex-cidade” estão melhor consolidados.

[...] O contexto político, social, econômico e ambiental mudou desde a confecção do primeiro plano [...] Plano de Gestão fornece uma ligação entre as exigências do

Patrimônio Mundial, o processo de planejamento e questões mais amplas de gerenciamento envolvidas na proteção de um sítio complexo como Edimburgo [...] (*THE OLD AND NEW TOWNS OF EDINBURGH WORLD HERITAGE SITE 2011-2016*, p. 5-7) [tradução nossa].

Nessa visão, o plano de gestão de Edimburgo, após recomendação de especialistas da UNESCO, estrutura-se a partir da participação das partes interessadas no processo e inclui novas ferramentas de planejamento e monitoramento de modo a auxiliar na eficácia dos projetos.

Figura 31 - Sessão de *workshop* dos projetos, Edimburgo Escócia.



Fonte - Plano de gestão de Edimburgo.

Ainda no Reino Unido, o plano de gestão da cidade histórica de Bath, elaborado no ano de 2003, *City of Bath World Heritage Site Management Plan* (2003-2009), expõe a preocupação com o valor dos conjuntos arquitetônicos. [...] Este plano de gestão visa fornecer um quadro para conservação, proteção e valorização da arquitetura, dos fatores arqueológicos, da paisagem e atrativos naturais e seus recursos urbanos (*City of Bath World Heritage Site Management Plan*, 2003-2009, p. 8) [tradução nossa].

Posteriormente, por meio do auxílio do grupo de coordenação Bath WHS, no segundo plano *City of Bath World Heritage Site Management Plan* (2016-2022), os objetivos alargam-se e o patrimônio serve como fio condutor para o gerenciando de políticas tais como as de transporte, domínio público, educação e resiliência ambiental, entre outros aspectos (*Bath Management Plan*, 2016-2022, p. 7). Somado a isso, percebe-se uma forte atenção às atuais metodologias de acompanhamento à eficácia dos projetos.

Figura 32 - Stakeholders- Evento de workshop.



Fonte - *City of Bath World Heritage Site Management Plan* (2016-2022).

Na Itália, na cidade de Florença, elaborou-se o primeiro plano no ano de 2006, *Piano di Gestione il Centro Storico di Firenze 2006-2008*, neste verifica-se um fraco conteúdo no que diz respeito a participação dos *stakeholders* se comparado ao segundo *Piano di Gestione il Centro Storico di Firenze* (2016).

Na elaboração do segundo plano, que contou com apoio da Comissão Consultiva para a elaboração dos Planos de Gestão dos Sítios da UNESCO⁵⁰, descreve-se sucintamente o processo de consulta pública e suas fases, apresenta-se novas ferramentas metodológicas de acompanhamento e estratégias, a fim de promover os objetivos baseados no “5 C” (credibility, conservation, capacity building, communication, communities), definida na Declaração de Budapeste de 2002 (*Piano di Gestione il Centro Storico di Firenze*, 2016, p. 80).

⁵⁰http://www.beniculturali.it/mibac/export/MiBAC/sitoMiBAC/Contenuti/MibacUnif/Comunicati/visualizza_ass et.html_998665614.html

Figura 33 – Reunião de consulta popular plano de gestão Florença – Itália.



Fonte - *Piano di Gestione il Centro Storico di Firenze*, 2016.

[...] o segundo Plano de Gestão do Centro História de Florença não quer ser limitado a ser um mero documento técnico de análise do território, mas é proposto como uma ferramenta estratégica e operacional, capaz de combinar as muitas dimensões territoriais interessadas e identificar objetivos e ações concretas lidar com ameaças que interferem com o manutenção do VUE [...]deve, portanto, ser um instrumento dinâmico, e abrangente, ao qual inclui, em uma abordagem holística, diferentes temas como o gestão do território e do turismo, a organização da mobilidade, comércio e qualquer aspecto da vida cultural e social da cidade (*PIANO DI GESTIONE IL CENTRO STORICO DI FIRENZE*, 2016, p.58) [tradução nossa].

Na América Latina, mais precisamente na Cidade Velha de Havana, o plano anteriormente desenvolvido *Plan Especial de Desarrollo Integral-PEDI* (1998 e avanços em 2011) [...]serviu para responder a uma dinâmica de investimento que sustentou economicamente por 20 anos o processo de reabilitação[...] (PEDI, 2030) [tradução nossa]. Posteriormente, o plano publicado em 2015, nomeado *Plan Especial de Desarrollo Integral 2030*, constrói-se a partir das bases de consultas públicas e relações com outras instituições de forma a solucionar problemas comuns.

O Plano Especial de Desenvolvimento Integral é um novo tipo de ferramenta de planejamento que inclui o conjunto de ferramentas fundamentais para orientar o planejamento territorial urbano e o desenvolvimento integral do Centro Histórico. [...]garante uma abordagem que permite abordar, de maneira articulada, a solução de problemas socioeconômicos muito graves, a preservação do patrimônio cultural tangível e intangível e o meio ambiente; por meio da a exploração eficiente e culta dos extraordinários potenciais que o território possui (PEDI 2030, s/p, 2015) [tradução nossa].

Ainda na América Latina, o centro histórico da Cidade do México, o qual está entre os casos mais conhecidos de revitalização da América na década de 1990, juntamente com Quito (Equador), Havana (Cuba) e Cartagena das Índias (Colômbia) (ZANCHETI, 2009 E COULOMB, 2001), elaborou no ano de 2008, seu primeiro plano de gestão *Plan Integral de Manejo del Centro Histórico de la Ciudad de México* (2011-2016). Neste documento é

apresentado o processo de reabilitação dos bens e do espaço público, as linhas estratégicas para a conservação do sítio, servindo como um instrumento de respostas aos resultados gerados pelo processo de reabilitação, somado a isso, as ferramentas metodológicas de gestão dos projetos não foram evidenciadas, tampouco a participação da população na elaboração do mesmo.

Em seguida, publica-se o segundo plano de gestão, *Plan de Manejo Centro Histórico de la ciudad de México (2017-2022)* o qual contou com auxílio da UNESCO. Neste novo plano, o planejamento participativo ganha um papel importante [...] participaram mais de 200 pessoas no processo de elaboração do plano[...] (*Plan de Manejo Centro Histórico de la ciudad de México*, 2017-2022, p.23) [tradução nossa]. Além disso, ao contrário do primeiro plano de gestão, neste os programas e projetos organizam-se de forma clara bem como seus mecanismos de acompanhamento.

O neo-urbanismo apoia-se numa atitude mais reflexiva, adaptada a uma sociedade complexa e a um futuro incerto. Elabora uma cidade de múltiplos projetos, de natureza variada, esforça-se por os tornar coerentes, constrói procedimentos estratégicos para a sua aplicação conjunta e leva em consideração na prática os acontecimentos que produzem, as evoluções que se desenham, as mutações que se avizinham, pronta a rever, se necessário, os objetivos que definiu ou os meios disponibilizados inicialmente para os realizar. Converte-se numa gestão estratégica urbana que integra a dificuldade crescente de reduzir as incertezas [...] (ASCHER, 2010, p. 79-80).

Quadro 18- Matriz de programas e Projetos-Síntese Economia e Turismo

Linha	Programa	Projeto	
2.1 Comércio e Serviços	2.1.1 Mercados Públicos	2.1.1.1	Atualização do regime jurídico;
		2.1.1.2	Patrimônio cultural intangível;
		2.1.1.3	Revitalização econômica do entorno dos mercados de <i>La Merce</i> ;
		2.1.1.4	Reabilitação do mercado de San Juan;
	2.1.2 Praças de comércio popular	2.1.2.1	Revisão do regime jurídico das praças do comércio popular;
		2.1.2.2	Diagnóstico do desempenho das praças de comércio popular;
	2.1.3 Comércio tradicional	2.1.3.1	Promoções de comércios e produtos;
		2.1.3.2	Capacitação;
	2.1.4 Comércio em via pública	2.1.4.1	Reordenamento do comércio em via pública;
		2.1.4.2	Regulação e promoção de peregrinações;
2.2 Turismo	2.2.1 Promoção Turística	2.2.1.1	Centro de Informações turísticas Observatório econômico de turismo

Fonte – Adaptado, *Plan de Manejo Centro Histórico de la ciudad de México (2017-2022)* [tradução nossa].

Quadro 19- Matriz de programas e Projetos- Síntese Estratégia funcionalidade e seguridade.

Linha	Programa	Projeto	
3.1 Mobilidade e acessibilidade	3.1.1 Em direção a uma cidade para pedestres	3.1.1.1	Tornar as ruas acessíveis aos pedestres;
		3.1.1.2	Circulação de carros dentro do centro histórico da Cidade do México;
		3.1.1.3	Vias arborizadas;
		3.1.1.4	Ciclotáxi para favorecer a mobilidade alternativa;
	3.1.2 Cinturão para ordenar o tráfico local	3.1.2.1	Rede de estacionamento para conter o trânsito excedente;
		3.1.2.2	Anel viário de acesso ao centro histórico;
	3.2.1 Segurança no centro histórico da Cidade do México	3.2.1.1	Postos policiais;
		3.2.1.2	Polícia turística;
		3.1.2.1	Segurança empresarial e cidadã;
3.2 Segurança e riscos	3.2.2 Prevenção de riscos	3.1.2.2	Plano familiar
			PAP II Programa de auxílio a população

Fonte – Adaptado, *Plan de Manejo Centro Histórico de la ciudad de México (2017-2022)* [tradução nossa].

4.2 Os planos integrados de gestão: uma ferramenta a serviço da comunidade local

No âmbito das transformações entre forma e conteúdo, dos primeiros planos confeccionados, verifica-se, de modo geral, que eram reflexos de projetos que estavam ocorrendo no cotidiano de suas áreas históricas, sobretudo, relacionadas às práticas de intervenções no edificado e no espaço urbano, dessa forma os planos constituíam documentos que retratavam as práticas de um período marcado pela transição da gestão da *cidade-atração*, os quais serviam como guias metodológicos de reabilitação e conservação das áreas históricas.

Com efeito, os planos revisados, em sua maioria, estruturam seus conteúdos a partir da inclusão de múltiplas conexões e relacionamentos, isto é, da participação da população no processo de elaboração e na integração de políticas públicas urbanas de cidades. Nesta linha, o planejamento participativo e o uso de novas ferramentas metodológicas ganharam prioridades. Como exemplo, na cidade de Regensburg, na Alemanha, a fim de reunir opiniões de várias pessoas em relação ao núcleo antigo, os cidadãos de Regensburg foram convidados a participar do “Diálogo sobre o Patrimônio Mundial”, durante um final de semana inteiro, os participantes discutiram o futuro do patrimônio mundial, com questões que vão desde as relativas ao patrimônio cultural tangível até questões referentes ao turismo e ao desenvolvimento da cidade. O resultado foi uma boa visão das necessidades individuais da população, bem como propostas

concretas que emanam dos cidadãos quanto as medidas que devem ser tomadas em relação ao patrimônio mundial (*MANAGEMENT PLAN FOR THE OLD TOWN OF REGENSBURG, 2011*).

Figura 34- Estrutura do planejamento participativo



Fonte - Adaptado de INNES, BOOHER, 2006 [tradução nossa].

No plano produzido para o bairro histórico de Colônia do Sacramento *Plan de Gestión Barrio Histórico de Colonia del Sacramento* (2012), a sistematização da participação da comunidade parte da missão do especialista da UNESCO, com quem a metodologia é colocada em prática baseada no planejamento participativo através de workshops de avaliação do Patrimônio Cultural e Natural.

Os procedimentos de identificação e de formulação dos problemas, de negociação dos seus termos, ganham, portanto, uma importância crescente e decisiva. A participação- sob diversas formas- neste processo, desde o início, dos habitantes, dos utilizadores, dos vizinhos e de todos os atores implicados torna-se essencial (ASCHER, 2010, p. 89).

Figura 35- Participação da comunidade para elaboração do Plano de gestão em Colônia do Sacramento, Uruguai.



Fonte - *Plan de Gestión del Barrio Histórico de Colonia del Sacramento, 2012.*

Na China, o “Plano de salvaguarda e gestão do centro histórico de Macau” (documento em debate) surge como uma ferramenta de apoio a população que clama por responsabilidades dos agentes locais, no que diz respeito à proteção do patrimônio frente ao impacto de empreendimentos de grande altura. Pode-se dizer que neste caso, a chancela do Patrimônio Mundial baseada em seu valor universal excepcional, torna-se um mecanismo de auxílio para gerir uma realidade urbana de riscos. Nas palavras de Ascher (2010, p. 37) “[...] o risco surge assim quando a natureza e a tradição perdem a sua influência e os indivíduos devem decidir por si mesmos e consequentemente tentam medir as probabilidades de se produzirem os acontecimentos e as suas eventuais consequências”.

Figura 36- Condições de construção histórica em Macau – China.



Fonte - Plano de salvaguarda e gestão do centro histórico de Macau, s/d, p. 17).

4.3 Razões para uma nova política desenhada nas e para as áreas históricas

O "Plano de Gestão" surge da exigência que a UNESCO vem apresentando nos últimos anos para que as Cidades do Patrimônio Mundial tenham ferramentas mais eficazes para enfrentar seus desafios contemporâneos. Devem ser instrumentos capazes de, inclusive, ajudar a focalizar e resolver conflitos que, inevitavelmente, surgem em cidades vivas, realidades dinâmicas sujeitas a muitas tensões transformadoras, cidades que são interpretadas de maneira diversa, de posições legítimas, mas nem sempre iguais (*Plan de gestión de la ciudad vieja de Salamanca*, 2013) [tradução nossa].

Neste novo contexto, cabe considerar os planos de gestão uma ferramenta especialmente importante para a concretização das políticas de ordenamento das áreas históricas, uma vez que engloba um conjunto de mecanismos e instrumentos que permitem programar temporal e espacialmente as intervenções sobre a área. Nesta linha de ideias, a evolução das lógicas e princípios de planejamento das áreas históricas encontram-se fortemente associadas à construção conceitual de *area based planning*, conceito frequentemente entendido como agrupando todas as temáticas que dizem respeito ao planejamento e gestão da organização da área, procurando orientar todo o processo de desenvolvimento através da integração e coordenação das políticas setoriais (como serviços públicos ou a educação por exemplo) e da gestão das relações que se estabelecem entre elas (COWAN, 2005).

É neste contexto que os planos de gestão passam a centrar-se na melhoria da qualidade das decisões no domínio das políticas públicas, designadamente em contextos cada vez mais complexos, com maior diversidade de valores e interesses e com uma crescente descrença dos cidadãos nas instituições. A introdução dos planos de gestão e dos princípios de governança que os envolve, leva a que o ordenamento das áreas históricas deixe de ser um sinônimo de projetos elaborados pela administração pública para passar a ser entendido como um modelo de boas práticas de gestão das áreas históricas em que os planos são apenas um dos instrumentos de um processo de planejamento partilhados e colaborativos. De qualquer forma, a política urbana atual (COCHRANE, 2006) é estruturada pelas lógicas de governança e sustentabilidade e claramente marcada pela possibilidade de todos (enquanto cidadãos, residentes, trabalhadores, planejadores, turistas, etc.) considerarem saber o que é melhor para a cidade pelo conhecimento que têm dela, apesar de terem grande dificuldade em transportar essas ideias para afirmações ou projetos concretos (HEALEY, 2002).

Em síntese, atualmente planejar, criar ou gerir uma cidade implica ter em conta toda uma diversidade de situações, espaços e modos de vida (ASCHER, 2010), cabe o desafio dos planos de gestão responder a diferentes necessidades e prioridades devendo respeitar as especificidades e diferenças culturais de cada área histórica. A sim, a lógica dos planos de gestão configura-se como um novo modelo de gestão sobre as áreas históricas, ratificando a defesa da gestão da “complex-cidade”.

Capítulo 5. - Os planos de gestão do patrimônio cultural: os casos do centro histórico do Porto (Portugal) e do sítio histórico de Olinda (Brasil)

Sabe-se que as recomendações e as abordagens para serem significativas, devem possuir aplicação prática. Assim, este capítulo investiga até que ponto as políticas públicas, as ferramentas, os instrumentos de gestão e os métodos de acompanhamento e avaliação são aplicados no processo de planejamento e elaboração dos planos de gestão do patrimônio cultural. Com efeito, dois planos de gestão são analisados, um deles elaborado na Europa, especificadamente na cidade do Porto, em Portugal e o outro preparado no Brasil, designadamente na cidade de Olinda -PE.

Assim, o objetivo deste capítulo é caracterizar a operacionalização dos planos de gestão, destacando seus conteúdos, instrumentos, estrutura e atores envolvidos, bem como suas particularidades, a considerar o lugar em que foi implementado. Em seguida cruza-se as variáveis apresentadas nos planos a partir das particularidades das políticas públicas adaptadas a cada área antiga,

Por fim, mais do que uma descrição do plano elaborado, apresenta-se algumas reflexões a propósito do lugar, da forma e natureza com que foram desenvolvidos, tendo subjacente a análise dos temas da governança e as formas como se articula.

5.1 O Plano de Gestão do Centro Histórico do Porto Patrimônio Mundial

5.1.1 Breve histórico de gestão e ações na área histórica

Em termos de políticas urbanas, a década de 1970 foi de maior relevância na institucionalização de uma atitude de reabilitação e reconhecimento do Centro Histórico do Porto, o qual passa a ser encarado como um valor patrimonial da cidade⁵¹.

Cria-se o Comissariado para a Renovação Urbana da Área Ribeira- Barredo (CRUARB⁵²) em 1974, o qual inicia suas atividades em meio a um forte movimento de

⁵¹Anteriormente era vista como uma área de grande miséria, onde viviam grandes vítimas do problema habitacional, degradação urbana, social e econômica.

⁵²Por iniciativa do governo foi criado para a renovação da frente ribeirinha do Porto e para resolver problemas de realojamento, surgindo no âmbito das políticas de habitação social. Passou a projeto municipal em 1985, altura em

reivindicação de casa, por parte dos moradores da Ribeira e do Barreto, grandes vítimas do problema habitacional, da degradação urbana, social e econômica da época. Cabe salientar, que o período de criação do CRUARB marca a gestão da *cidade-documento*, a qual é referida, no primeiro capítulo deste estudo, como representando uma fase norteadas por políticas urbanas, documentos e estudos de inventariação do conjunto histórico e levantamentos das condições habitacionais da população residente, sendo o patrimônio tratado como valor social e cultural pelos órgãos de gestão da época.

A partir dos anos 1990 a preocupação com o centro histórico do Porto, por parte das entidades públicas, foi reforçada, verificando-se a definição de objetivos a curto, médio e longo prazo, com um aumento dos investimentos, bem como a introdução de novos instrumentos e organizações na sua intervenção, assim, por meio de financiamentos europeus, é lançado o Projeto-Piloto Urbano do Bairro da Sé⁵³. Em seguida são criados o projeto RECRIA⁵⁴ e a FDZHP⁵⁵.

No ano de 1996, é deliberada a inscrição na Lista UNESCO de parte do centro histórico do Porto a Patrimônio Mundial. Em 2001, o Porto é eleito Capital Europeia da Cultura, fato que contribuiu, por meio do programa POLIS, para uma larga intervenção na substituição de infraestrutura, na requalificação do espaço público e na construção de novos equipamentos culturais, além disso, no mesmo ano, ainda no âmbito do programa POLIS, é aprovado um projeto de requalificação da frente da Ribeira.

A passagem para o século XXI marca a convicção que o CRUARB e a FDZHP já não detinham os meios financeiros capazes de resolver a gestão da *cidade-atração*, em um período em que as necessidades e as expectativas eram cada vez mais altas na proteção e valorização de um espaço visto como essencial à cidade e, apesar das boas intenções e das muitas ações, no ano de 2003, ambos são extintos.

Face ao entendimento de uma cidade antiga valorizada, a necessidade de reabilitação em Portugal foi cada vez mais vista como uma prioridade, o que motivou a introdução de novos

que alargou a sua intervenção a todo o centro histórico e em que o seu financiamento passou a estar dependente das candidaturas que realizou a programas de iniciativa nacional e europeia.

⁵³O projeto Sé foi dirigido à parte de maior concentração de problemas de pobreza e de exclusão social, da freguesia da Sé, logo este financiamento foi usado na renovação de infra-estruturas (água, saneamento, electricidade, gás, comunicações por cabo e fibra óptica), na consolidação e reposicionamento de pavimentos; e na beneficiação de edifícios públicos.

⁵⁴Regime Especial de Participação na Recuperação de Imóveis Arrendados, o programa visava financiar a execução das obras de conservação e beneficiação que permitam a recuperação de habitação e imóveis em estado de degradação.

⁵⁵Surge para auxiliar o CRUARB nas ações do Projeto-Piloto Urbano do Bairro da Sé, visava a ação de âmbito social.

procedimentos de intervenção que procuraram desenvolver modelos inovadores de planeamento e gestão. Neste contexto, no ano de 2004, no quadro de uma nova abordagem política, orientada pela cooperação entre o setor público e o setor privado, teve lugar a constituição da Sociedade de Reabilitação Urbana (SRU) do Porto (chamada de “Porto Vivo”⁵⁶), para onde foram transferidas todas as competências e recursos em matéria de reabilitação urbana sobre o centro histórico do Porto (CHAMUSCA, 2012).

A Porto Vivo (SRU) tem como missão atuar como mediadora entre proprietários, investidores e habitantes, no quadro de uma opção de reposicionamento da área antiga (incluindo a chamada “Baixa”, que se localiza na parte alta da cidade face ao centro histórico) como espaço de atração, não só para novos residentes como para investidores, procurando responder à necessidade de combater o esvaziamento populacional e económico e os problemas de desmembramento do tecido social, degradação física e insegurança que lhe estão associados (CHAMUSCA, 2012).

Logo após sua constituição, a Porto Vivo produziu um “*Masterplan* para a Revitalização Urbana e Social da Baixa do Porto” (2005), definindo como aspectos centrais no documento, os princípios da sustentabilidade, identidade, criatividade e integração, construindo com base nesses valores uma estratégia que assentava em intervenções na cidade como a re-habitação da Baixa do Porto, o desenvolvimento e promoção do negócio, a revitalização do comércio, a dinamização do turismo, cultura e lazer, a qualificação do domínio público e a implementação de um conjunto de ações estratégicas (CHAMUSCA, 2012).

Para a execução destas medidas, foi definida uma forte aposta na constituição de parcerias- *stakeholders* (investidores, população) e a constituição da figura do gestor de área urbana. Em relação aos estudos estratégicos para cada unidade de intervenção (operações/quarteirão), registram-se neste período importantes avanços, designadamente através da delimitação das unidades e ações de intervenção, a produção de Planos Base e Documentos Estratégicos⁵⁷ e o lançamento dos processos de discussão pública (limitadas aos inquilinos e privados) (CHAMUSCA, 2012). Salienta-se que o *Masterplan* distingue-se dos

⁵⁶ A Porto Vivo é uma empresa de capitais públicos do Estado (IHRU) e da Câmara Municipal do Porto, Decreto Lei 104/2004, que dá poder a SRU de concentrar todos procedimentos de reabilitação urbana. Convém notar que a Porto Vivo é uma criação nova que não evoluiu de nenhuma das estruturas anteriores, tais como CRUARB e FDZHP.

⁵⁷ Os DE eram de realização obrigatória até 2009 e consistiam na elaboração, pela SRU em colaboração com os proprietários e inquilinos de cada quarteirão (com sessões de esclarecimento e discussão pública), de programas detalhados que incluíam identificação dos edifícios a reabilitar, a sua caracterização em termos de segurança e estética, as bases e opções estratégicas da reabilitação, a justificação das opções de acordo com os diferentes interesses públicos e a inventariação de possíveis investidores ou parceiros.

demais instrumentos de planeamento, na medida em que não apresentava um conjunto de imposições e normativas, mas sim um conjunto de orientações e procedimentos que de forma transversal visavam a transformação da cidade através da envolvimento dos agentes e a partilha dos ganhos (CARVALHO, 2011, p. 83).

Em seguida, para o período 2007-2013 é lançado em Portugal, a Política de Cidades POLIS XXI⁵⁸, a qual assume, como uma das prioridades, a qualificação do sistema urbano nacional, sendo lançados vários programas de apoio que, no caso da região norte de Portugal, é inserida no Quadro de Referência Estratégia Nacional (QREN). Dos objetivos estabelecidos, as ações integradas (revitalização/ regeneração) sobre os territórios urbanos, associadas aos princípios de governança, ganham papel de destaque (CHAMUSCA, 2012).

Com auxílio do POLIS XXI, o município do Porto manteve a aposta na preservação e qualificação do seu centro histórico, classificado como Patrimônio da Humanidade, desenhando a sua estratégia de intervenção, por meio da dinamização de programas e projetos de ação, assegurando um conjunto de incentivos e apoios financeiros e criando um escritório de auxílio à população chamado Loja de Reabilitação Urbana⁵⁹ (FERNANDES, CHAMUSCA, 2013).

Das diversas estratégias políticas e formas muito particulares de gestão, no ano de 2008, com auxílio financeiro, elabora-se o primeiro Plano de Gestão do Centro Histórico do Porto Patrimônio Mundial; sendo um documento pioneiro, tratando-se de centros históricos Patrimônio Mundial de Portugal.

5.1.2 Apresentação e caracterização

Situada no Norte de Portugal, o município do Porto, possui uma população de 237.591⁶⁰ habitantes (INE, 2011). Entretanto, esse número não inclui a área metropolitana do Porto, totalizando mais de 1.672 milhões de pessoas (FERNANDES, CHAMUSCA, 2013).

A área definida como centro histórico classificada⁶¹ pela UNESCO como Patrimônio da Humanidade, conta com uma delimitação de 51 ha ⁶² constituindo-se com aproximadamente,

⁵⁸Tem por objetivo criar condições para que as cidades portuguesas se transformem em territórios de inovação e competitividade; de cidadania e coesão social; territórios de qualidade ambiental e de vida, bem planejados e governados.

⁵⁹Coordenado pela Porto Vivo.

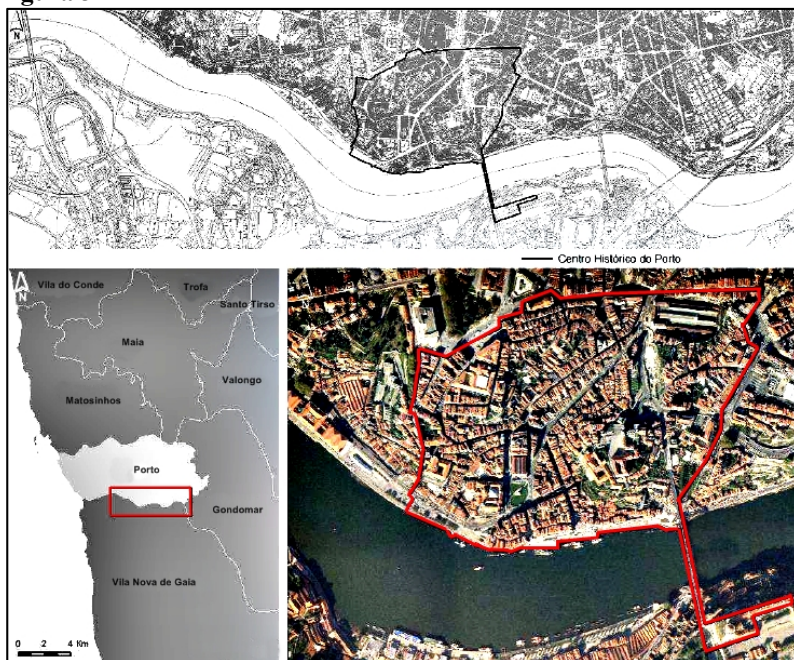
⁶⁰http://censos.ine.pt/xportal/xmain?xpid=CENSOS&xpgid=censos_quadros

⁶¹Inscrito seu Valor Universal Excepcional com base no critério (IV) da UNESCO.

⁶² Periodic Report - Second Cycle, Historic Centre of Oporto.

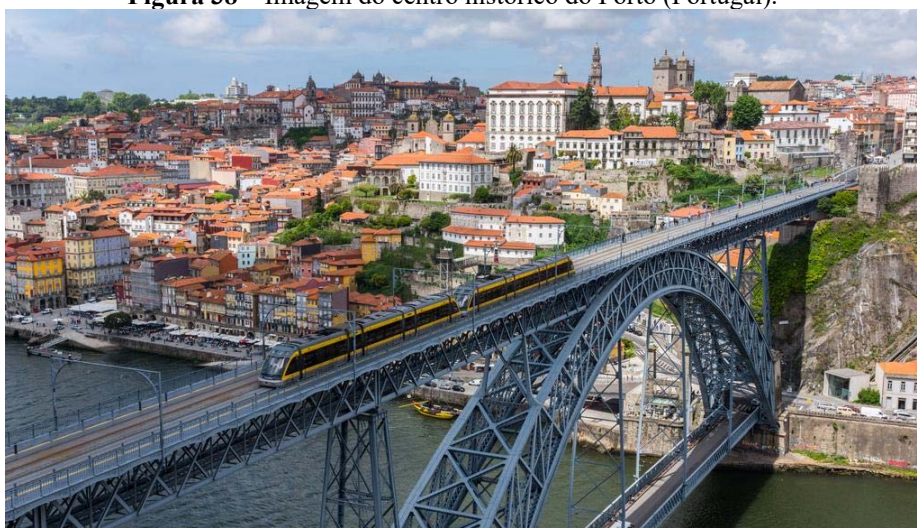
1796 edifícios. Da população residente nesta área, o último censo aplicado no ano de 2011 apresentou 5.095 habitantes⁶³ (MANUAL MONITORIZAÇÃO, 2014).

Figura 37 - Limite da área incluída na lista UNESCO.



Fonte – CARVALHO, 2011.

Figura 38 – Imagem do centro histórico do Porto (Portugal).



Fonte – Acervo da autora.

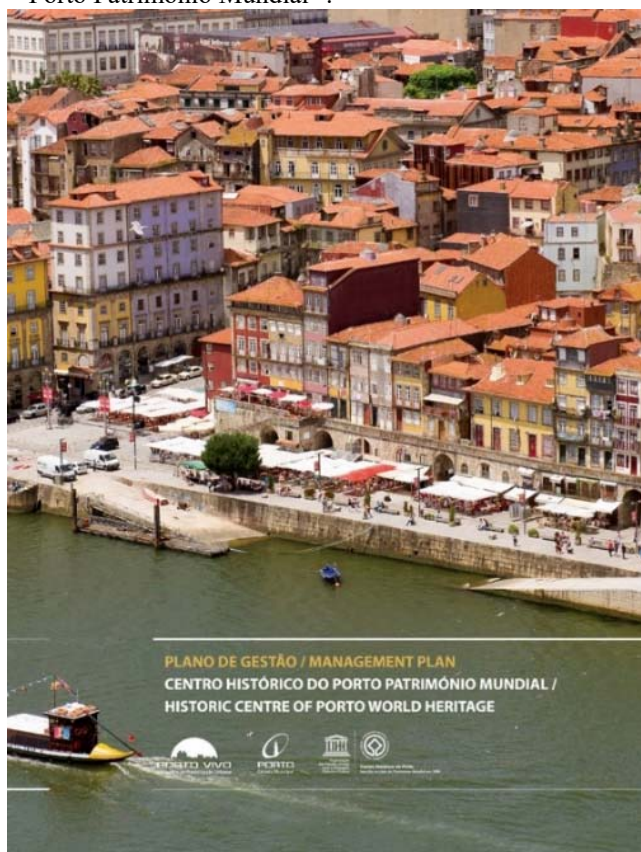
Face ao entendimento das mudanças nas atitudes em relação a gestão do património, resultado das novas recomendações, cartas e do compromisso oficial com as obrigações da

⁶³ A população sazonal, isto é, turistas, estudantes, visitantes e trabalhadores não contam nestes números, uma vez que não fixam seus endereços neste local. Em outras palavras, a população que vive nesta área uma semana, um mês ou um ano, não estão nos dados censitários, mas são elas, em grande parte, que mantêm a vida no velho centro do Porto.

Convenção do Patrimônio Mundial, os responsáveis pela gestão do centro histórico do Porto Patrimônio Mundial, visando contribuir para alargar a conscientização do papel do patrimônio, enquanto elemento estruturante de desenvolvimento dos territórios, aceitaram o desafio de elaborar o plano de gestão para o sítio histórico do Porto⁶⁴.

Este plano e a sua implementação ultrapassam a mera elaboração técnica, para se traduzirem num acto de cidadania capaz de unir a administração e os interessados directos numa estratégia única, coerente e sustentável, capaz de mobilizar os agentes locais, nacionais e internacionais numa aposta de desenvolvimento material e cultural com uma escala sem precedentes [...] a articulação entre serviços constitui um dos desafios cruciais do processo de gestão de uma área patrimonial [...] a elaboração do plano de gestão incorpora o cruzamento das iniciativas temáticas dos diversos atores de modo a conseguir uma proposta que, em síntese, agrega a diversidade de óticas [...] (PLANO DE GESTÃO PARA O CENTRO HISTÓRICO DO PORTO PATRIMÔNIO MUNDIAL, 2010, p.26-28).

Figura 39 – Capa do Plano de Gestão do Centro Histórico do Porto Patrimônio Mundial⁶⁵.



Fonte – Acervo da autora.

A elaboração do plano de gestão inicia-se a partir do diagnóstico do contexto do centro histórico do Porto e por meio de reuniões periódicas com uma equipe de colaboradores, os quais

⁶⁴Foi recomendado pela UNESCO após entrega do Relatório periódico no ano de 2004.

⁶⁵O plano de gestão do centro histórico do Porto foi elaborado no ano de 2008, porém a edição que apresentaremos na tese é a publicada em 2010.

contribuíram com informações complementares em relação a área de estudo. De modo geral, o processo de elaboração do Plano de Gestão do Centro Histórico do Porto Patrimônio Mundial⁶⁶, resulta de ações e documentos de planejamento já elaborados anteriormente, tais como o *Masterplan* para a Revitalização Urbana e Social da Baixa do Porto (apresentado em 2005), os Documentos Estratégicos (DE) e o plano base. Segundo pesquisas, o *Masterplan* foi um documento amplamente debatido com a sociedade civil e por meio dele são lançadas as bases de uma estratégia integrada de intervenção, visto que definiu os objetivos, as metas, a estratégia e os instrumentos operativos— que o Plano de Gestão viria a consolidar (CHAMUSCA, 2012).

Da avaliação *in loco* do estado do edificado na área classificada, gera-se um inventário detalhado dos quarteirões do sítio antigo, organizados em 10 zonas de operações, conforme apresenta-se no mapa abaixo:

Figura 40 - Limite das operações de reabilitação urbana



Fonte – Adaptado Plano de Gestão do Centro Histórico do Porto, 2010.

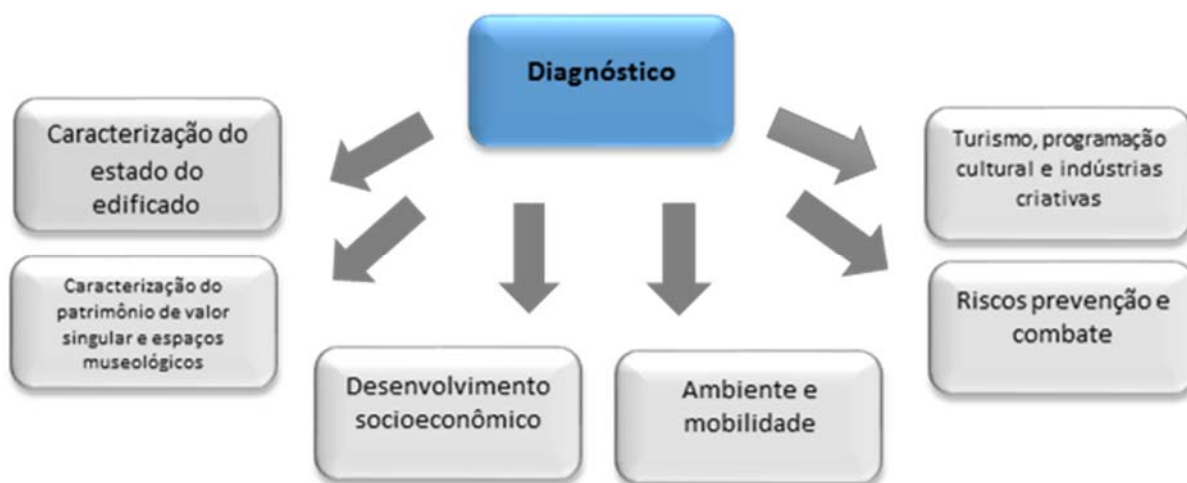
Do inventário realizado no edificado, regista-se sua caracterização em diferentes níveis e indicadores: estado de conservação (bom, médio, mau, ruim), ocupação (ocupados/parcial/devolutos/ruína), atividade (comércio, serviço, habitação, equipamentos, comércio/serviço, habitação/comércio, habitação/serviço), propriedade (edificado de grande valor arquitetônico, patrimônio de associações e fundações, posse município, Porto Vivo ou

⁶⁶ Iniciado em abril de 2008 e feita a primeira apresentação pública, para posterior apreciação, em dezembro de 2008. No ano de 2009 foi publicado.

propriedade privada), dinâmicas (locais com importância cultural e turística incontornável) e intervenções já realizadas pela Porto Vivo (SRU). Em seguida, caracteriza-se o tipo de patrimônio (monumento, interesse público, via de classificação, limite área UNESCO).

Ainda na fase do diagnóstico, apresenta-se fatores de desenvolvimento econômico, ambiente e mobilidade, riscos - prevenção e combate -, turismo, programação cultural e indústrias criativas. Desse conjunto de análises, que contou com apoio de variados setores da administração local do Porto⁶⁷, foram produzidos mapas e gráficos, que retratam os resultados das ações e da coleta de dados.

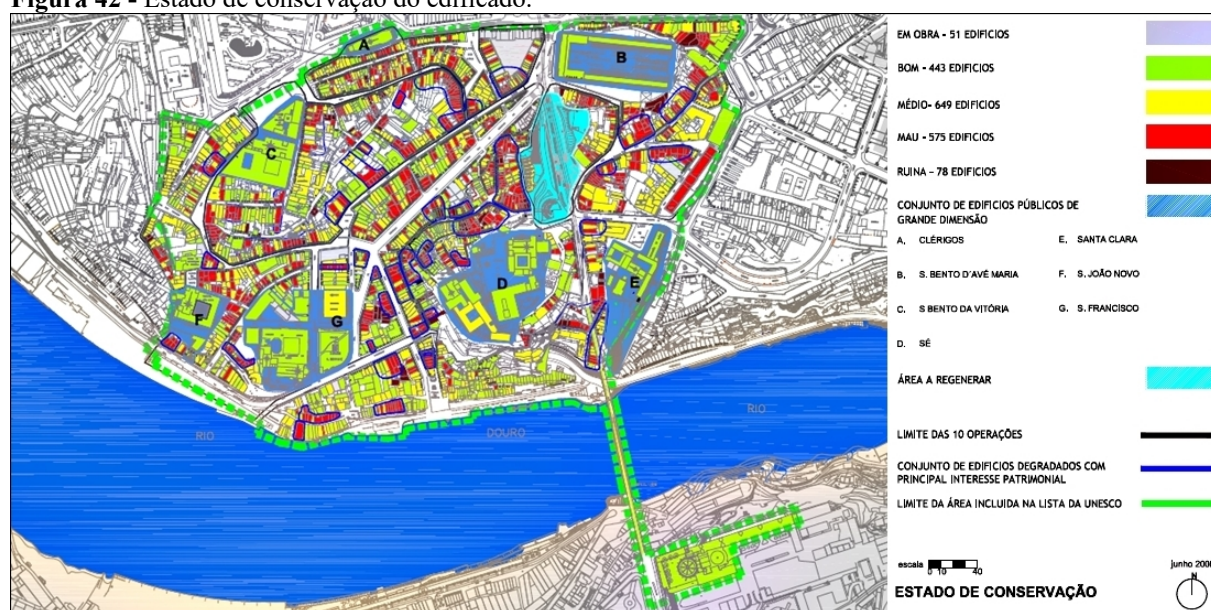
Figura 41 - Análise do contexto da área histórica limite UNESCO.



Fonte - Adaptado, Plano de Gestão do Centro Histórico do Porto, 2010.

⁶⁷Como exemplo, o setor de turismo apoiou com dados sobre o perfil do turista, o Instituto Nacional Estatístico com dados dos perfil socioeconômico, os bombeiros com dados riscos e prevenção, o setor de ambiente e mobilidade urbana com dados de infraestrutura urbana e etc.

Figura 42 - Estado de conservação do edificado.



Fonte - Plano de Gestão do Centro Histórico do Porto, 2010.

Do diagnóstico do contexto presente no centro histórico do Porto Patrimônio Mundial, identifica-se 5 desafios e 5 oportunidades.

Quadro 20 – Desafios e oportunidades.

Desafios	Oportunidades
Empobrecimento do patrimônio histórico por falta de manutenção e valorização;	Patrimônio histórico e artístico de valor universal, cuja preocupação com a preservação e proteção está presente nas principais agendas políticas e econômicas;
Acentuada perda populacional e envelhecimento, elevado desemprego e baixos níveis de formação da população residente;	Forte identidade cultural;
Território considerado “sujo” e pouco seguro, com falta de organização e qualificação da oferta turística existente;	Importância crescente do fenômeno turístico, resultante do aumento do número de turistas, sendo o centro histórico do Porto a âncora da oferta turística regional;
Negócios criativos ainda muito isolados, escondidos e com fraca expressão, falta de confiança e falta de empreendedorismo;	Negócios, organizações e processos criativos a estabelecer-se no centro histórico do Porto;
Degradação da paisagem e pouca valorização da ligação privilegiada do rio Douro;	Relação privilegiada de todo o espaço classificado como Patrimônio Mundial com o rio Douro;

Fonte – Adaptado, Plano de gestão do centro histórico do Porto, 2010.

Da análise dos desafios e oportunidades, o plano de gestão estabelece o turismo, o rio Douro e as indústrias criativas como eixos temáticos prioritários, associando-lhes a necessidade de uma aposta transversal no envolvimento da população e na proteção, preservação, restauro e valorização do património. Cabe salientar que nesta fase de elaboração do plano foram contratados consultores externos⁶⁸, sobretudo, especialistas em planeamento e plano de gestão/ação.

No âmbito da construção dos eixos estratégicos, dividiu-se em objetivos específicos, em seguida em programas e finalmente em projetos, esses últimos encarregados de operacionalizarem as estratégias definidas, sendo apresentadas todas as ações e programas, bem como os promotores e parceiros responsáveis⁶⁹ pela sua operacionalização. Assim, implementadas as ações, são desenvolvidos os indicadores e recomendados ao monitoramento.

⁶⁸Segundo entrevista desta autora com representante da Porto Vivo no ano de 2017, os consultores externos contratados já possuíam conhecimento e experiências de elaboração de planos de gestão em outras cidades, auxiliaram no desenvolvimento do Plano de Gestão para o Centro Histórico do Porto, do Manual de Monitorização e do Plano de Comunicação.

⁶⁹Em entrevista da autora com a coordenação da Porto Vivo no ano de 2016, a partir de uma ordem de serviço feita pelo Presidente da Câmara do Porto, ficou estabelecido uma equipe de responsáveis pelas ações do plano de gestão, tal equipe distribuída por setores distintos pertencente a Câmara Municipal do Porto.

Quadro 21 - Resumo do plano de ação.

eixos estratégicos	obj. específicos	programas	projectos
I – PATRIMÓNIO	1. Preservar, Conservar, Restaurar	A) Protecção e Salvaguarda Patrimonial	1. Coerência e Eficácia Mecanismos Protecção
		B) Reabilitação do Património	2. Unidade de Gestão Área Urbana
			3. Comissão de Apreciação Conjunta
			4. Ribeira/Barredo (19 Q.)
			5. Sé (11 Q.)
			6. Mouzinho/Flores (11 Q.)
			7. Santa Clara (5 Q.)
			8. São Bento (8 Q.)
			9. Avenida da Ponte (2 Q.)
			10. Clérigos (9 Q.)
	2. Manter, Valorizar e Requalificar o Espaço Público	A) Ambiente Urbano	11. Vitória (9 Q.)
		B) Requalificação e Gestão Via Pública	12. Taipas (3 Q.)
		C) Valorização Jardins e Esp. Verdes	13. São Francisco (6 Q.)
		A) Fluidez e Controlo de Tráfego	14. Requalificação Património Singular
			15. Estímulos ao Investimento Privado
			16. Incentivos Fiscais
			17. Intervenções Físicas
			18. Intervenções Ambientais
			19. Gestão Redes Infra-estruturas Saneamento
			20. Requalificação das Ruas e Praças
			21. Gestão da Via Pública
			22. Valorização dos Jardins e Espaços Públicos
II – COMUNIDADE	3. Melhorar a Mobilidade, Conforto e Segurança	B) Estacionamento	23. Implementação do Plano de Mobilidade
		C) Segurança e Conforto	24. Criação de Novos Parques Estacionamento
		A) Formação	25. Plano de Segurança
			26. Prevenção e Protecção contra Incêndios
			27. Escadas Mecânicas
			28. Concurso de Ideias e Actividades
			29. Plano Comunicação e Envolvimento
			30. Criar Plataformas de Participação
			31. Desenvolvimento e Coesão Social
			32. Criação e Divulgação do Selo PPM
III – TURISMO	4. Sensibilizar e educar para a importância do CHP	B) Sensibilização, Informação e Comunicação	33. Recriação Momentos Históricos
		A) Desenvolvimento e Coesão Social	34. Dinamização de Novos Percursos Temáticos
			35. Revitalização Festas Tradicionais
			36. Requalificação Miradouros
			37. Percorso Muralha Fernandina
			38. Utilização de Tecnologias de Informação e Comunicação
			39. Welcome Centre
			40. Agentes "I can help"
			41. Qualificação Restauração
			42. Qualificação dos Circuitos Turísticos
	5. Desenvolvimento Social	A) Valorização Patrimonial	43. Sinalética de Orientação e Interpretação
			44. Revitalização dos Existentes e Criação de Novos Espaços Museológicos
			45. Revitalização do Mercado Ferreira Borges
			46. Reforço Oferta Hoteleira
			47. Regeneração Criativa
			48. Educação Criativa Básico e Secundário
			49. Palácio das Artes - Fábrica de Talentos
			50. Modelo de Mobilidade entre as 2 Margens
			51. Ancoradouro na Ribeira
			52. Tabuleiro inferior da Ponte D. Luís I
IV – INDÚSTRIAS CRIATIVAS	6. Promover o Envolvimento agentes públicos e privados	B) Valorização Paisagem	53. Navete Rio/Mar Terminal de Cruzeiros (Leixões)
			54. Recriação dos "Barcos do Douro"
			55. Percursos à Cota da Água
			Total: 55 Projectos
V – RIO DOURO	7. Valorizar Recursos Paisagísticos e Patrimoniais	A) Promoção e Acolhimento	
	8. Melhorar a Promoção e Acolhimento	A) Revitalização dos Existentes e Criação de Novos Espaços Museológicos	
	9. Incentivar a Criação Novos Atractivos Turísticos	B) Criação Infra-estruturas e Serviços Turísticos	
	10. Dinamização empresarial	A) Rede de Infra-estruturas e Serviços de Suporte	
	10. Conhecimento, Tecnologia e Competências	A) Educação Criativa	
	11. Infra-estruturas de valorização e Mobilidade	A) Valorização e Mobilidade	

Fonte - Plano de gestão do centro histórico do Porto, 2010.

Quadro 22 - Indicadores

EIXOS ESTRATÉGICOS	INDICADORES
EIXO I: PROTECÇÃO, PRESERVAÇÃO, RESTAURO E VALORIZAÇÃO	Número de edifícios reabilitados
	Estado de conservação do edificado
	Área de parques e jardins
	% da área coberta por mecanismos de protecção
	Número de planos elaborados
	Número de edifícios em risco
	Qualidade da limpeza urbana
	Volume de tráfego automóvel
	Número de viagens em transporte público
	Número de lugares de estacionamento
EIXO II: ENVOLVIMENTO DA POPULAÇÃO	Número de residentes
	Número de estudantes envolvidos em acções de sensibilização
	Número de moradores envolvidos em acções de sensibilização
	Número de acções de promoção realizadas
	Número de notícias publicadas
	Número de participantes em projectos de luta contra a exclusão social
	Número de selos PPM atribuídos
EIXO III: TURISMO	Número de turistas
	Taxa média de permanência
	Número de camas
	Grau de satisfação dos turistas
	Gasto médio por turista
EIXO IV: INDÚSTRIAS CRIATIVAS	Volume de investimento em negócios e projectos criativos
	Número de empresas instaladas
EIXO V: RIO DOURO	Número de novos serviços criados

Fonte - Plano de gestão do centro histórico do Porto, 2010.

Da combinação de indicadores de acompanhamento do centro histórico do Porto, resulta-se a elaboração do “Manual de Monitorização” (2010)⁷⁰ e dos relatórios subsequentes⁷¹.

⁷⁰Documento suporte ao plano, elaborado com o auxílio financeiro (QREN), também neste período foi desenvolvido um plano de comunicação.

⁷¹<http://www.portovivosru.pt/pt/centro-historico/monitorizacao-plano-de-gestao>

O “Manual de Monitorização” tem por objetivo auxiliar no acompanhamento dos 56 projetos apresentados no plano de gestão (quadro 21); conforme entrevista⁷², o monitoramento na área histórica Patrimônio Mundial ocorre quinzenalmente por uma equipe de técnicos da Porto Vivo; assim, das irregularidades verificadas no território (dentro das 10 zonas), essas são direcionadas aos setores específicos (por exemplo: gabinete de planejamento de via pública, turismo, ambiente e mobilidade, bombeiros, polícia municipal) e seus respectivos responsáveis designados na elaboração do plano de gestão.

Das análises no terreno, gera-se um relatório de monitoramento anual, sendo a Porto Vivo a responsável pela solicitação de indicadores aos setores externos (dados censitários, de turismo, cultura, mobilidade) bem como pela elaboração do mesmo.

Registra-se em entrevista com técnicos da Porto Vivo no ano 2016, a importância dos diagnósticos dos quarteirões em 10 áreas de operações (fig. 40), contribuindo para análise de totalidade do sítio, uma vez que para cada área de reabilitação urbana (ARU) foram realizados planejamentos distintos. Como exemplo, para efetuar as operações no Morro da Sé, área caracterizada por grandes carências habitacionais, condições sociais deficitárias e escassez de atividades econômicas e culturais, entretanto com um elevado valor patrimonial; foram definidos um conjunto de pontos fracos e pontos fortes, objetivos e ações integradas⁷³ em parceria com técnicos da Porto Vivo, proprietários e investidores, em uma abordagem baseada em *area-based initiatives*⁷⁴ (FERNANDES, 2011b).

Por último, finaliza-se as ações que envolveram a elaboração do plano de gestão, com a criação de um “Plano de Comunicação”, o qual orientou o desenvolvimento da divulgação do plano por meio de seminários, convites a outros sítios classificados, exposições itinerantes (painéis do trabalho, troca de experiências), apresentações em escolas, na Câmara do Porto e publicações.

⁷²Entrevista executada pela autora com a Sociedade de Reabilitação Urbana- Porto Vivo, no ano de 2017.

⁷³Neste período foram desenvolvidos os Planos Base e Documentos Estratégicos, estes já tratados anteriormente.

⁷⁴Essa abordagem tem sido usada cada vez mais em áreas restritas para lidar com dinâmicas urbanas complexas e interesses conflitantes.

5.1.2.1 Diagnóstico de caracterização da elaboração.

Estrutura do plano: ferramentas utilizadas

Não havia grandes orientações para o plano, a UNESCO somente recomendou o plano, mas não auxiliou na elaboração[...] foi elaborado um pouco por intuição por aquilo que nos entendíamos que deveria ser feito⁷⁵.

A primeira vista, verifica-se que Plano de Gestão do Centro Histórico Porto apresenta uma estrutura semelhante aos indicados nos guias de planos de gestão (MÉXICO, 2010; HERO, 2011), contendo breve apresentação dos antecedentes da área histórica, descrição e delimitação, justificativa da inscrição, valores e mecanismos de preservação (leis, planos locais, UNESCO). Em relação a operacionalização, examina-se que a estrutura para elaboração do plano de gestão, embora não explicitada no documento, caracteriza-se em um ciclo PDCA, sendo que o “*Plan*” corresponde a análise do contexto, o “*Do*” a elaboração do plano de ação (desafios e oportunidades), o “*Control*” implementação das ações e procedimentos (eixos temáticos, objetivos, programas e projetos) e o “*Act*”, o monitoramento. Além do ciclo, percebe-se o uso da matriz *SWOT* como base de apoio dos diferentes contextos presentes no centro histórico do Porto, expostos nas oportunidades e desafios. Em relação aos atores e ao envolvimento da população na elaboração do plano, algumas características e análises merecem ser discutidas.

Envolvimento e participação dos atores locais

A elaboração do plano de gestão, contou com apoio da Porto Vivo, dos Serviços da Câmara Municipal do Porto, consultores externos e órgãos de patrimônio (nacionais), entretanto não foi registrado o envolvimento da população nesta fase.

Segundo entrevista com técnicos da Porto Vivo no ano de 2015, no processo de elaboração do plano, optou-se por não convidar demais participantes (população), uma vez que o envolvimento desses ocorreu anteriormente para a montagem dos Documentos Estratégicos (DE) nas sessões de esclarecimentos⁷⁶ e das ações de reabilitação urbana (ARU), ocorridas nas zonas de operação do centro histórico do Porto.

⁷⁵Entrevista realizada pela autora na Porto Vivo no ano de 2017.

⁷⁶Realizadas no escritório da Porto Vivo, segundo entrevista, eram enviadas cartas aos inquilinos de modo a estimular a participação durante a fase de implementação dos programas de reabilitação.

A elaboração dos Documentos Estratégicos (DE) nas iniciativas de reabilitações urbanas na área histórica do Porto (exemplo: Morro da Sé, eixo Mouzinho- Flores), já foi objeto de investigações anteriores (CHAMUSCA, 2012).

Os DE eram de realização obrigatória até 2009 e consistiam na elaboração, pela SRU em colaboração com os proprietários e inquilinos de cada quarteirão (com sessões de esclarecimento e discussão pública), de programas detalhados que incluíam a identificação dos edifícios a reabilitar, a sua caracterização em termos de segurança, saúde e estética, as bases e opções estratégicas da reabilitação, a justificação das opções de acordo com os diferentes interesses públicos e a inventariação de possíveis investidores ou parceiros. Depois de definidos os limites da unidade de intervenção, foi elaborado um Projeto Base, o qual foi sujeito a um processo de consulta e discussão pública, no qual todos os interessados podiam sugerir alterações ou mesmo uma proposta alternativa. Só depois de concluído este processo se avançou para a produção e aprovação do documento estratégico e para a assinatura de Acordos de Reabilitação (CHAMUSCA, 2012, p. 264).

Em relação a participação dos interessados na estruturação dos Documentos Estratégicos (DE), o estudo do autor comprova um fraco envolvimento dos atores locais (CHAMUSCA, 2012), o que é ratificado em entrevista com técnicos da Porto Vivo, “[...] os participantes geralmente eram os mesmos, os demais, nós mandávamos cartas e eles não compareciam, [...] por parte da Porto Vivo, houve sempre a tentativa de fazer chegar a informação”⁷⁷.

Da análise das informações, verifica-se, de modo geral, que em consequência da excessiva filtragem da participação ativa das pessoas na elaboração dos DE, elaborou-se o plano de gestão carente de uma consulta pública eficaz, o que vai de encontro às novas práticas de gestão baseadas na governança e nas características que devem estar entrelaçadas na formulação dos planos de gestão propostas pela UNESCO.

A boa governança prevê a organização de uma ampla orquestração entre todas as partes interessadas: autoridades eleitas, serviços municipais, administrações públicas, especialistas, organizações profissionais, organizações de voluntários, universidades, moradores, etc. (ICOMOS, 2011, p.8).

[...] produção de um plano de gestão é resultado de uma abordagem coletiva e participativa [...] oportunidade para todos os interessados, especialmente os proprietários e gestores de bens, envolverem-se e desenvolverem uma compreensão compartilhada do bem, gerando forte apoio ao plano (UNESCO, 2016, p. 132).

Para refletir sobre a questão da participação nos planos de gestão, apropria-se da ideia da *sociedade hipertexto*, apresentada por Ascher na terceira fase da modernização e que compõem os desafios da gestão da “complex-cidade”. O autor expõe que a *sociedade hipertexto* caracteriza-se por laços sociais mais “fracos”, menos estáveis, “[...] onde os indivíduos têm um

⁷⁷ Entrevista executada pela autora com técnicos da Porto Vivo, no ano de 2017.

menor sentimento de partilhar com um mesmo conjunto de indivíduos, um grande número de interesses em vários domínios” (ASCHER, 2010, p. 71). Neste contexto, compete o desafio de conciliar as abordagens de boa governança, às realidades do contexto social que o plano de gestão está entrelaçado.

Dessa forma, cabe aos especialistas, envolvidos na gestão do patrimônio, o desafio de desenvolverem novas estratégias para agregar a participação às decisões inseridas nos planos de gestão, uma vez que a legitimidade trazida pela negociação de uma decisão pública e sua eficácia são tanto maiores quanto mais ela for construída mediante um processo que reúna os seus protagonistas à volta de um objetivo comum (ASCHER, 2010).

Conteúdo do plano

[...] tínhamos um passado de reabilitação que não podíamos ignorar, a equipe que foi constituída para elaborar o plano tinha uma experiência grande com o centro histórico, portanto fizemos um diagnóstico a data de 2008 e buscamos um diagnóstico de tudo que já havia sido feito[...] muitos projetos apresentados no plano de gestão já estavam sendo desenvolvidos e outros em processo de desenvolvimento⁷⁸.

Em relação ao conteúdo presente no plano de gestão do centro histórico do Porto, verifica-se uma forte tendência em apresentar dados de caracterização do edificado, o que comprova-se no elevado número de projetos de reabilitação urbana inseridos no quadro de resumo do plano de ação (quadro 21).

Pesquisas demonstram que os projetos de reabilitação urbana realizados, principalmente, a partir do ano de 2007, no tecido urbano antigo do Porto, refletiam um predomínio de uma estratégia em que o peso da qualificação urbanística, da intervenção física, estrutural e das parcerias entre o setor público e agentes econômicos, eram claramente dominantes (CHAMUSCA, 2012).

Figura 43 - Reabilitação eixo Mouzinho-Flores e Morro da Sé



Fonte - CARVALHO, 2011; CHAMUSCA, 2012.

⁷⁸ Entrevista efetuada pela autora com técnicos da Porto Vivo no ano de 2015.

Tal como a intervenção no Morro da Sé, também o programa de ação para a reabilitação do eixo Mouzinho-Flores se insere numa estratégia de planeamento, gestão e intervenção territorial alargada, estruturada no Plano de Gestão do Centro Histórico do Porto Património Mundial (CHAMUSCA, 2012, p.272).

Nesta perspectiva, pode-se afirmar que a elaboração do plano de gestão do centro histórico do Porto, reflete um período configurado pelo predomínio da gestão da *cidade-atração*, servindo o plano como um instrumento de apoio a essas práticas. Tal reflexão já foi apresentada no capítulo 5 deste estudo: “Da passagem da *atração* para a integração: reflexões e inquietações na forma e conteúdo dos planos de gestão”.

Em outras palavras, isto significa dizer que, mesmo os documentos e abordagens inseridos nos discursos da UNESCO recomendarem a elaboração dos planos de gestão baseados na boa governança e nos aspectos de políticas de património integrados às políticas de desenvolvimento urbano, a realidade vivida era a inversa, o que refletia-se em planos de gestão baseados em inventários das intervenções realizadas (ou em curso) no edificado e no espaço urbano.

Entretanto, não se pode deixar de mencionar a lógica dos projetos urbanos desenvolvidos no período das grandes reabilitações urbanas na área histórica do Porto, baseados em *area-based initiatives*, configurando uma prática de planeamento apropriada para lidar com dinâmicas urbanas complexas e interesses conflitantes. Nessa linha de ideias, pode-se pensar que da mesma forma que os planos de gestão diferenciam-se de cidade para cidade, uma vez que cada núcleo antigo possui suas circunstâncias objetivas e subjetivas, as zonas (áreas) que compõem esse tecido urbano antigo, distinguem-se também. Assim, a proposta de criar uma estratégia de planeamento envolvendo as particularidades (pontos fortes e fracos) e necessidades essenciais (políticas públicas) do dia-a-dia de cada área (fig. 40), inserida dentro de uma área maior (neste caso o centro histórico) pode ser uma das grandes contribuições que compõe as práticas desenvolvidas no período de elaboração do plano de gestão do centro histórico do Porto Património Mundial.

Cabe salientar, que essa apreciação não exclui a necessidade da participação da população na fase de consulta pública para elaboração do plano de gestão, uma vez que a inclusão desses atores no processo, poderá oportunizar um maior comprometimento na implementação dos projetos para a área histórica. Tal desafio nos avanços das práticas de gestão que caracteriza a novos compromissos à gestão das áreas históricas, requer uma maior

capacitação por parte dos agentes de patrimônio, para que possam lidar com tamanha *complexidade*.

5.1.2.2 O plano de gestão do centro histórico do Porto após dez anos de elaboração e implementação: transformações nas dinâmicas do espaço urbano da área histórica.

Por se tratar de um permanente compromisso entre a cidade viva e o Bem classificado e por não haver, neste campo, dois fenômenos iguais, pretende-se que este Plano de Gestão seja inovador no suporte à tomada de decisões estratégicas e eficaz na resolução de problemas concretos (PLANO DE GESTÃO DO CENTRO HISTÓRICOS DO PORTO, 2010, p.150).

Da análise da operacionalização do Plano de Gestão do Centro Histórico do Porto, destacando-se seus conteúdos, instrumentos, estrutura, atores envolvidos bem como suas particularidades, apesar dos relatórios de monitoramento apresentarem, a partir dos indicadores, um resultado (parcial) das mudanças nas dinâmicas da área histórica do Porto; para que o Plano de Gestão mantenha-se como um suporte inovador na tomada de decisões estratégicas e eficaz na resolução de problemas concretos, julga-se necessário uma revisão, visto que faz parte do ciclo de um plano de gestão a adaptação a novas dinâmicas do espaço em que o plano está inserido.

Apoia-se essa afirmação já que alguns dos conteúdos, projetos, estratégias, ações e indicadores que foram abordados como primordiais a dez anos atrás, hoje não mais os são e o inverso também se verifica. Dois exemplos são apresentados, um sobre o eixo temático do turismo e outro a respeito das dinâmicas do comércio tradicional.

No âmbito do setor do turismo, o qual constitui-se um dos eixos prioritários do Plano de Gestão do Porto, fica visível, na tabela abaixo que, dos objetivos específicos, programas e projetos apontados, muitos tendem a políticas de estímulo ao crescimento deste setor.

Quadro 23 - Plano de ação - Eixo prioritário turismo

III – TURISMO	7. Valorizar Recursos Paisagísticos e Patrimoniais	A) Valorização Patrimonial	33. Recriação Momentos Históricos
			34. Dinamização de Novos Percursos Temáticos
			35. Revitalização Festas Tradicionais
	8. Melhorar a Promoção e Acolhimento	B) Valorização Paisagem	36. Requalificação Miradouros
			37. Percurso Muralha Fernandina
		A) Promoção e Acolhimento	38. Utilização de Tecnologias de Informação e Comunicação
			39. Welcome Centre
			40. Agentes “I can help”
			41. Qualificação Restauração
			42. Qualificação dos Circuitos Turísticos
43. Sinalética de Orientação e Interpretação			
9. Incentivar a Criação Novos Atractivos Turísticos	A) Revitalização dos Existentes e Criação de Novos Espaços Museológicos	44. Revitalização dos Existentes e Criação de Novos Espaços Museológicos	
	B) Criação Infra-estruturas e Serviços Turísticos	45.Revitalização do Mercado Ferreira Borges	
		46. Reforço Oferta Hoteleira	

Fonte - Porto Vivo, SRU (2010)

Hoje, a necessidade de crescimento do turismo, já não mostra-se tão prioritária, uma vez que o número de ofertas hoteleiras- e nelas incluem-se os alojamentos locais, mais que quadruplicaram na cidade do Porto desde o ano de 2014 (MIRANDA, 2017), fato este que vem ratificar a necessidade de reformulação das políticas traçadas para este setor no plano de gestão do centro histórico do Porto.

Outra questão apresentada no plano de gestão, diz respeito às ações para o comércio na área histórica:

As empresas presentes no centro histórico do Porto são sobretudo empresas de pequena dimensão e de gestão familiar, sendo a oferta comercial pouco diversificada [...]. Existe uma clara ausência de dinâmica e espírito empreendedor entre os proprietários destas empresas, que mesmo reconhecendo a importância e eficácia dos projetos de cooperação, para a dinamização económica e comercial da zona em estudo, demonstram ser poucos ativos em projetos extraordinários e desta natureza (PLANO DE GESTÃO DO CENTRO HISTÓRICO DO PORTO, 2010, p. 104).

As dinâmicas e a abordagem da política urbana no centro, visto como lugar de concentração de comércio e serviços, conheceu importantes transformações nos últimos anos na área histórica do Porto. Da foto apresentada no plano de gestão no ano de 2010, hoje, a imagem já não é a mesma.

Figura 44 – Centro histórico do Porto - Comparação entre imagens observadas das dinâmicas no ano de 2008 e de 2017.



Fonte – Imagem da esq. (Plano de Gestão do Centro Histórico do Porto Patrimônio Mundial, 2010), imagem da dir. (acervo da autora 2017).

Emerge nesse sentido, uma realidade espacial diversa da anterior, mais complexa em termos de apropriação do espaço pelo comércio e restauração, e das pessoas com as lojas, cafês, bares e restaurantes, dando um “nova vida” ao centro da cidade, contrariando a tendência de descompressão e desvitalização que ganhava força nas últimas décadas do século passado (FERNANDES, CHAMUSCA, 2013).

Neste sentido, na medida em que a dinâmica comercial apresenta um novo padrão e passa a ser norteadada em função dos padrões de consumo de uma *sociedade hipertexto* (Ascher, 2010), o comércio anterior, visto por alguns como tradicional, passa a sofrer uma concorrência acrescida e múltipla, com a diversificação do comportamento das pessoas, em relação ao consumo. Tal situação clama por atenção pública, tendo em vista a função social que os estabelecimentos comerciais mantêm no contexto urbano no qual se inserem.

Novos estudos sobre políticas públicas integradas ao comércio tradicional já tem sido desenvolvidos (CHAMUSCA, TAVARES et al, 2017), bem como o uso de atuais metodologias

de acompanhamento regular desta nova dinâmica no centro do Porto (FERNANDES, CHAMUSCA, 2015). Tais alterações criam a necessidade da inserção de novos mecanismos de mediação que ajudam a compreender os desafios associados à compressão de espaço e tempo de uma “nova vida” do velho centro do Porto. Assim, a partir da análise de dois contextos apresentados no plano de gestão do centro histórico do Porto (2010), parece seguro a proposta de revisão do documento e sua readaptação às dinâmicas atuais.

Por fim, registra-se em entrevista⁷⁹ com responsáveis pelo Plano de Gestão do Centro Histórico do Porto Patrimônio Mundial, o princípio de um projeto para revisão do plano no ano de 2018, nomeado projeto ATLAS_WH (Programa *Interreg- Atlantic Area*). Além da cidade do Porto, o projeto também contempla as cidades de Santiago de Compostela⁸⁰ (Espanha), Florença⁸¹ (Itália), Edimburgo⁸² (Reino Unido) e Bordeaux (França). A partir das cidades parceiras do projeto, pretende-se efetuar a revisão ou a elaboração de planos de gestão sustentáveis, criando trocas de experiências entre as cidades.

Figura 45 – Processo de discussão do Plano de Gestão de Santiago de Compostela, ES.



Fonte – FERNANDEZ, 2018.

⁷⁹Entrevista efetuada com técnicos da Porto Vivo, em novembro de 2016.

⁸⁰ Será o primeiro plano de gestão.

⁸¹ Já tem elaborado plano, o último plano “*Il Piano di Gestione del centro storico do Firenze (2016)*”.

⁸² Possui dois plano de gestão, o último, *The old and the new towns of Edinburgh world heritage site (2011-2016)*”.

Segundo entrevistas⁸³, no ano de 2018, é efetuado um diagnóstico das realidades dos centros históricos. Cada *work package* está sob responsabilidade de uma cidade, por exemplo, a cidade de Santiago de Compostela, efetuou um conjunto de quadros de diagnóstico e de indicadores, os quais as cidades presentes no projeto estão a dar resposta. Em seguida, será Florença a efetuar o tratamento das respostas ao diagnóstico e avaliar desafios comuns a serem trabalhados e desenvolvidos nas metodologias dos planos sustentáveis. A cidade do Porto é responsável pela coordenação, gerenciamento e monitoramento dos projetos ATLAS_WH, também por elaborar um plano de comunicação para o projeto, metodologias para a gestão estratégica e planos de sustentabilidade.

Assim, da combinação da revisão do plano de gestão e da troca de experiências entre as cidades participantes do projeto, espera-se conteúdos desenvolvidos no plano de gestão do centro histórico do Porto não mais pensados na gestão da *cidade-atração*, mas sim incluídos em uma lógica baseada na gestão da “complex-cidade”.

5.2 O Plano de Gestão para o Sítio Histórico de Olinda

5.2.1 Breve histórico de gestão e ações na área histórica

Situado no Brasil, mais especificamente no litoral pernambucano, o sítio histórico de Olinda é objeto de proteção federal pelo IPHAN⁸⁴ desde 1968, quando foi tombado como conjunto urbanístico e arquitetônico.

A década de 1970 foi marcada por uma série de planos⁸⁵ e programas⁸⁶ nacionais de recuperação da área histórica, geralmente voltados a sua promoção e proteção em função dos interesses do terceiro setor (BARRETO, PICCOLO, 2012). Em 1979, é formado o Sistema Municipal de Proteção do Sítio Histórico de Olinda⁸⁷, constituído por uma Secretaria Municipal de Patrimônio, um conselho de proteção, uma lei de proteção para o sítio e um fundo para financiamentos. A ideia do sistema era inovadora, no sentido de aliar a participação nas decisões

⁸³Entrevista executada pela autora com técnicos da Porto Vivo, no ano de 2017.

⁸⁴O Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN) é uma autarquia federal vinculada ao Ministério da Cultura que responde pela preservação do Patrimônio Cultural Brasileiro. Cabe ao IPHAN proteger e promover os bens culturais do país, assegurando sua permanência e usufruto para as gerações presentes e futuras, também responde pela conservação, salvaguarda e monitoramento dos bens culturais brasileiros inscritos na Lista do Patrimônio Mundial UNESCO.

⁸⁵O Plano de Desenvolvimento Local Integrado (PDLI), em Olinda, caracterizou-se como uma ferramenta para conduzir o planejamento municipal, aliando (conservação x desenvolvimento), iniciando a trajetória de pioneirismo nessa gestão patrimonial.

⁸⁶ Programa de Cidades Históricas (PCH - 1973).

⁸⁷ Criado para dar suporte ao pedido de inclusão do sítio na lista do patrimônio Mundial da Humanidade, ocorrido em 1982.

da conservação patrimonial urbana, destacando-se o seu ineditismo no Brasil (ZANCHETTI, 2007).

Em 1980, Olinda torna-se Monumento Nacional, conforme a Lei Federal nº 6.863. Posteriormente, em 1982, a cidade recebeu o título de Patrimônio Natural e Cultural da Humanidade UNESCO e, no ano de 1984, sob iniciativa do Governo Federal, teve início o “Projeto Piloto Olinda”, voltado à recuperação de imóveis residenciais.

No final da década de 1980, à semelhança do que ocorreu em outros núcleos históricos, o poder público perde as forças para garantir sozinho a manutenção do sítio, assim, a partir dos anos 1990, os novos agentes financiadores ganham o papel fundamental na gestão do sítio histórico de Olinda, que passa a receber financiamentos do Programa de Desenvolvimento do Turismo no Nordeste (PRODETUR) e do Programa Monumenta.

Objetivando minimizar os efeitos acelerados da *cidade-atração*, conciliando o interesse comum e as funções sociais da cidade, cria-se a Lei Municipal nº 4.849/92, embora a preservação do sítio histórico de Olinda seja favorecida por essa legislação, a mesma não consegue impedir a gestão da *cidade-atração* (SANT’ANNA, 2004), onde os projetos desenvolvidos tendiam a produção de cenários devidamente patrocinados para o consumo turístico, cultural e de lazer, sendo criados, neste período, novos arranjos de gestão na conservação de Olinda.

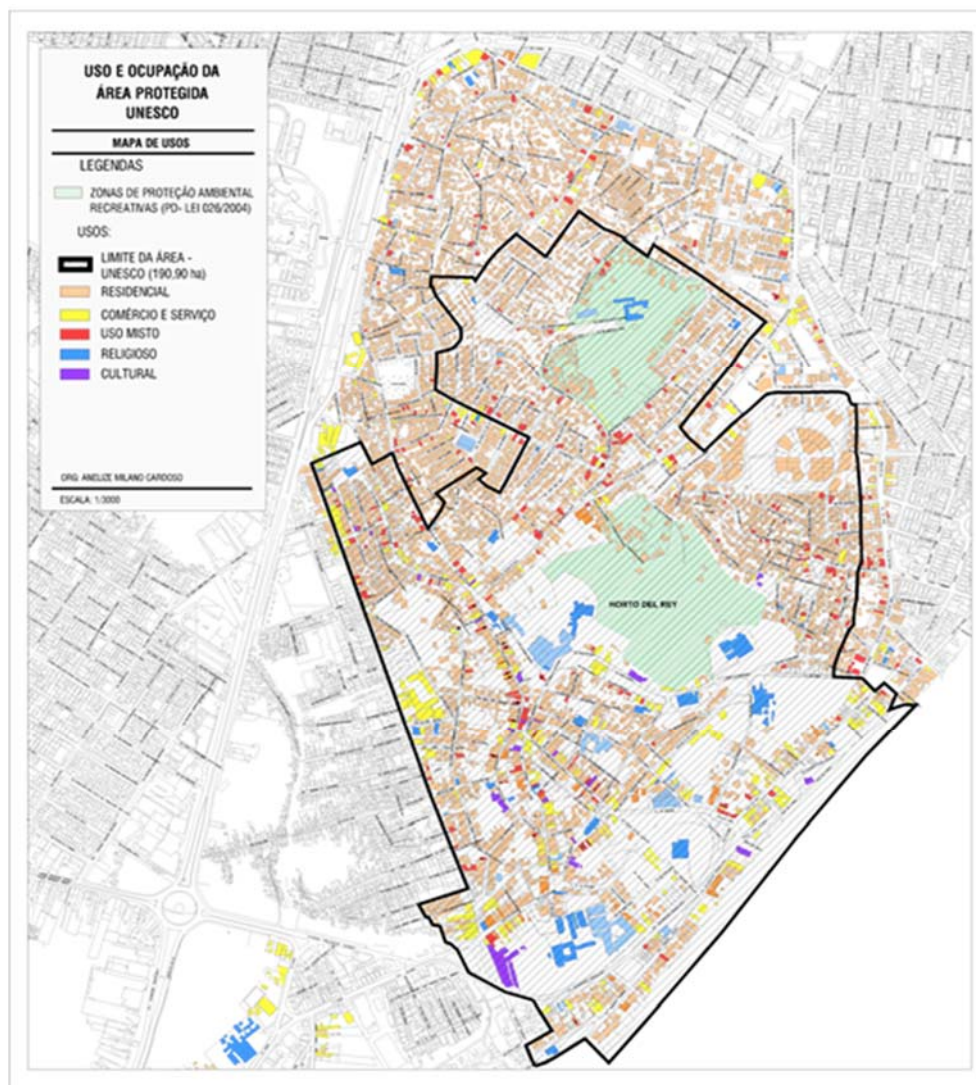
Atualmente, encontra-se em execução na cidade o Programa Federal PAC2- Programa de Aceleração do Crescimento/ PAC⁸⁸- Cidades Históricas.

⁸⁸ Constituindo-se em uma das linhas de um programa mais amplo, PAC- Programa de Aceleração do Crescimento; o PAC-Cidades Históricas é lançado em outubro de 2009 pelo governo brasileiro, tendo por objetivo auxiliar financeiramente as cidades históricas a receberem obras de requalificação e infraestrutura urbana e de recuperação de monumentos e imóveis públicos históricos. Para contemplação dos auxílios, a operacionalização dos projetos em planos de ação integrados mostra-se necessária, assim, guias explicativos de orientação às cidades históricas foram publicados neste período pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Nacional (IPHAN).

5.2.2 Apresentação e caracterização

A cidade de Olinda possui, atualmente, uma população de 390.144⁸⁹ habitantes, possuindo como área delimitada Patrimônio Mundial⁹⁰ 120⁹¹ ha, a qual constitui-se com 2405 domicílios⁹² e 6583⁹³ habitantes, o que representa 1,68 %⁹⁴ da população total do município.

Figura 46 - Mapa Olinda- área protegida UNESCO



Fonte - Adaptado, mapa cedido pela Secretaria de Meio Ambiente Urbano e Natural de Olinda, 2016.

⁸⁹ Estimativa IBGE 2016.

⁹⁰ Inscrito seu Valor Universal Excepcional com base no critério (II) e (IV) da UNESCO.

⁹¹ <https://whc.unesco.org/en/list/189>, existem duas informações referentes ao tamanho da área uma indicando 120ha e outra 190 ha, não evidenciando de forma clara se essa diferença advém de um erro ou de uma atualização do aumento da área.

⁹² Dados informados pela Secretaria Executiva de Planejamento Urbano, Departamento de Informações Municipais (Fonte IBGE, Censo Demográfico, 2010).

⁹³ Dados informados pela Secretaria Executiva de Planejamento Urbano, Departamento de Informações Municipais (Fonte IBGE, Censo Demográfico, 2010).

⁹⁴ Dados extraídos do plano de gestão para o sítio histórico de Olinda, 2015.

Figura 47 - Imagem de Olinda-área protegida UNESCO



Fonte – Acervo da autora, 2016.

A elaboração do plano de gestão para o sítio histórico de Olinda era, até os últimos anos, um assunto que não estava no rol das preocupações de gestão do núcleo antigo. Entretanto, a partir de um conflito de usos na área histórica e aclamação da população por responsabilidades jurídicas, é solicitada a atualização na Legislação Urbanística para o Sítio Histórico de Olinda, lei nº 4849/92, pelo Ministério Público de Pernambuco.

Com a revisão na lei municipal nº 4849/92, iniciada no primeiro semestre de 2015, ficou patente uma necessidade de realizar não apenas a atualização das normas jurídicas que regulam o uso e ocupação do solo na área histórica, mas a reformulação e sistematização da atividade de gestão sobre o território foco. A partir daí, estimulou-se a criação de oficinas que auxiliassem em critérios tanto para a modificação da lei municipal nº 4. 849/92 quanto para a criação do plano de gestão, tendo como ponto de partida a integração das políticas públicas de cunho sociais, ambientais e econômicas com objetivo de fomentar o desenvolvimento sustentável do município e, em especial, do seu sítio histórico.

Figura 48 - Capa do Plano de Gestão para o Sítio Histórico de Olinda



Fonte—www.olinda.pe.gov.br/rlush/plano-de-gestao-do-sitio-historico-de-olinda/

Somada a contribuição da população ativa (principalmente por meio da associação de moradores SODECA⁹⁵- Sociedade Olindense de Defesa da Cidade Alta), foram responsáveis pelo planejamento e elaboração do plano, uma equipe técnica de agentes da Secretaria de Meio Ambiente Urbano e Natural (Secretaria Executiva de Planejamento Urbano, Departamento de Informações Municipais), Secretaria de Patrimônio e Cultura (Secretaria Executiva de Patrimônio) e Procuradoria Geral de Olinda. Além desses, inclui-se o Conselho de Preservação do Sítio Histórico de Olinda e responsáveis por setores da administração local da cidade.

O plano olindense estrutura-se a partir de uma introdução, dos antecedentes históricos de gestão no sítio histórico, de um diagnóstico do sítio, das bases para elaboração do plano de gestão, premissas de gestão do sítio histórico de Olinda, políticas públicas conectadas, objetivos e metas do plano de gestão, temário/programa/projeto/atividades do plano de gestão, sistema municipal de preservação (governança) e instrumentos de monitoramento e avaliação. Torna-se relevante frisar que o plano de gestão é fruto da atualização de uma legislação (nº4.849/92) que inclui zonas de especial proteção cultural e paisagística (ZEPC) e zonas de entorno que vão além da área patrimônio mundial, por esse motivo as análises apresentadas no plano de gestão do sítio histórico de Olinda não atêm-se unicamente ao contexto da área limite UNESCO.

O diagnóstico do espaço de abrangência do plano deu-se, predominantemente, por análise dos setores censitários e dos bairros distribuídos, dessa forma registra-se a

⁹⁵Fundada quase no mesmo período no qual a cidade de Olinda recebeu a inscrição de Patrimônio Mundial (1982).

caracterização populacional e socioeconômica dos habitantes do polígono do plano, caracterização dos domicílios (tipo, ocupação, condições sanitária dos domicílios), principais prédios inseridos nos polígonos, distribuição espacial do uso e ocupação do solo (centralidade do uso misto, centralidade do comércio/serviços, centralidade socioeconômica/cultura) e perfil econômico das áreas do polígono (inscrições das atividades).

O Plano de Gestão para o Sítio Histórico de Olinda constrói-se nas bases de uma visão democrática (fruto da participação da população), inclusiva (integração econômica e social,) operativa (ações e atividades objetivas e mensuráveis), adaptável e sistêmica (integrado ao planejamento urbano do município), sendo que dessas bases desenvolveram-se as premissas que justificam sua elaboração:

Olinda como patrimônio ambiental,
 Olinda como lugar para as relações da sociedade e da economia,
 Olinda como um território com vulnerabilidades,
 Olinda como território a ser preservado,
 Olinda como lugar para o exercício de direitos sociais e ambientais (serviços públicos sociais, serviços públicos ambientais) (OLINDA, 2016, p. 98).

Da combinação das premissas, busca-se realizar uma atuação integrada das políticas públicas sociais, ambientais e econômicas sendo divididas em eixos prioritários e eixos transversais.

Quadro 24 - Matriz de planejamento (os programas, projetos e atividades deverão nascer do cruzamento dos eixos abaixo)

Objetivos	Focos	Estratégias
<ul style="list-style-type: none"> • Enfrentamento às vulnerabilidades • Conservação e preservação ambiental • Prestação de serviços 	<ul style="list-style-type: none"> • Social • Natural • Econômico 	<ul style="list-style-type: none"> • Educação para a cidadania • Controle ambiental • Instrumentos econômicos

Fonte – Adaptado Plano de gestão para o sítio histórico de Olinda, 2015.

Das consultas públicas para a atualização da legislação municipal nº 4849/92, somado as demandas temáticas levantadas e ações identificadas para obtenção dos objetivos, cria-se um Documento Base do Plano de Gestão onde são estabelecidos os programas, projetos, bem como suas atividades e agentes responsáveis.

Quadro 25 – Objetivos do Plano de Gestão para o Sítio Histórico de Olinda

OBJETIVOS DO PLANO DE GESTÃO PARA SÍTIO HISTÓRICO DE OLINDA

1. Garantir a conservação do casario;
2. Garantir o Sítio Histórico como área predominantemente residencial;
3. Garantir um Controle Urbano e Ambiental destinado a qualidade de vida e a preservação e conservação do Sítio Histórico de Olinda;
4. Garantir o comércio e serviços para a população e para as atividades de turismo e lazer em função da localização e tendências, garantindo baixo impacto ambiental;
5. Garantir normas e procedimentos para a proteção ao meio ambiente natural e cultural, proibindo entre outros aspectos a modificação no relevo, corte de árvores e remoção da cobertura vegetal;
6. Garantir a manutenção e ampliação da arborização em áreas de logradouro público;
7. Garantir a mobilidade e acessibilidade no Sítio Histórico de Olinda, minimizando impactos da circulação de veículos pesados;
8. Garantir a Regularização Fundiária nas áreas ocupadas em autoconstrução;
9. Garantir a retirada de população e edificações em áreas de risco (inundações e deslizamentos);
10. Garantir a preparação da população e serviço público para o enfrentamento a eventos extremos;
11. Garantir o acesso e regularidade à água potável;
12. Garantir o acesso ao serviço público de coleta e tratamento de esgoto sanitário;
13. Garantir o acesso ao serviço de Coleta Seletiva e Destinação final, ambientalmente adequada, dos resíduos sólidos;
14. Garantir uma Drenagem urbana adequada;
15. Garantir uma iluminação pública adequada;
16. Garantir a limpeza e manutenção dos logradouros públicos para usufruto da coletividade;

17. Garantir a utilização e a manutenção dos equipamentos públicos;

18. Garantir a utilização e a manutenção das edificações de uso coletivo (Igrejas);

19. Garantir que as estruturas dos serviços de telefonia fixa e móvel, energia, serviços de transmissão de dados, televisão a cabo e outros serviços privados não interfiram na paisagem e segurança do Sítio Histórico;

20. Garantir o acesso a processos de educação Ambiental e Patrimonial sobre o Patrimônio Ambiental da cidade;

Fonte - Plano de gestão para o sítio histórico de Olinda, 2015

Em seguida, apresenta-se a proposta de um sistema de preservação⁹⁶ atualizado, alinhado com as novas configurações de gestão do sítio.

[...] objetivando um novo pacto de governança para a gestão dos sítios históricos de Olinda, [...] construir uma gestão comprometida e compartilhada pelos diversos níveis e instâncias de governo, com a participação ativa da sociedade e a atuação integrada das diversas áreas da municipalidade [...] (OLINDA, 2016, p. 182).

Finaliza-se a estrutura do plano com uma matriz de 20 (vinte) metas e seus respectivos indicadores de medição. Em documento anexo ao plano, são apresentadas propostas de programas, projetos e atividades a serem desenvolvidas de modo a alcançar aos objetivos traçados.

Para facilitar o entendimento, relaciona-se a organização das metas, programas e projetos apresentados no plano de gestão para o sítio histórico de Olinda, ao desenho do cabo de aço abordado por Secchi (2015) anteriormente:

Quadro 26 – Metas, objetivos, programas, projetos e atividades

META 01 - CASARIO CONSERVADO		
OBJETIVO: Garantir a conservação do casario		
Programas	Projetos/Planos	Atividades
Programa de assistência técnica a pequenos serviços nos imóveis situados nos sítios históricos	Projeto moradia de qualidade	Disponibilização de orientação técnica aos moradores
		Elaboração de Manuais Técnicos sobre intervenções de instalação de antenas, caixas d'água, condicionadores de ar, grades, pintura, manutenção de cobertas, instalação de iluminação, dentre outros.
	Plano de monitoramento do casario	Vistoria técnica por demanda dos moradores
		Orientação técnica para intervenções preventivas nos imóveis.

⁹⁶Olinda é herdeira de um Sistema Municipal de Preservação criado em 1979 pela Lei 4.119, que instituiu, no âmbito municipal, o Conselho de Preservação dos Sítios Históricos de Olinda.

	Projeto Faça Legal	Elaborar instrumentos e procedimentos administrativos de controle urbanístico que confirmem velocidade na tramitação de intervenções em pequenos serviços
		Orientação técnica e jurídica aos requerentes na legalização de suas intervenções
Programa de reutilização de edificações em ruínas	Projeto reutilizar	Identificar e fazer levantamento das edificações em ruínas
		Aplicação de instrumentos tributários como incentivos fiscais e/ou IPTU progressivo
		Gravar imóveis em ruínas, no instrumento do direito a preempção junto a municipalidade
		Elaborar projeto de intervenção no imóvel e fazer licenciamento
		Desapropriação do imóvel, em casos específicos
		Incentivar a execução das obras, pelo proprietário ou terceiros

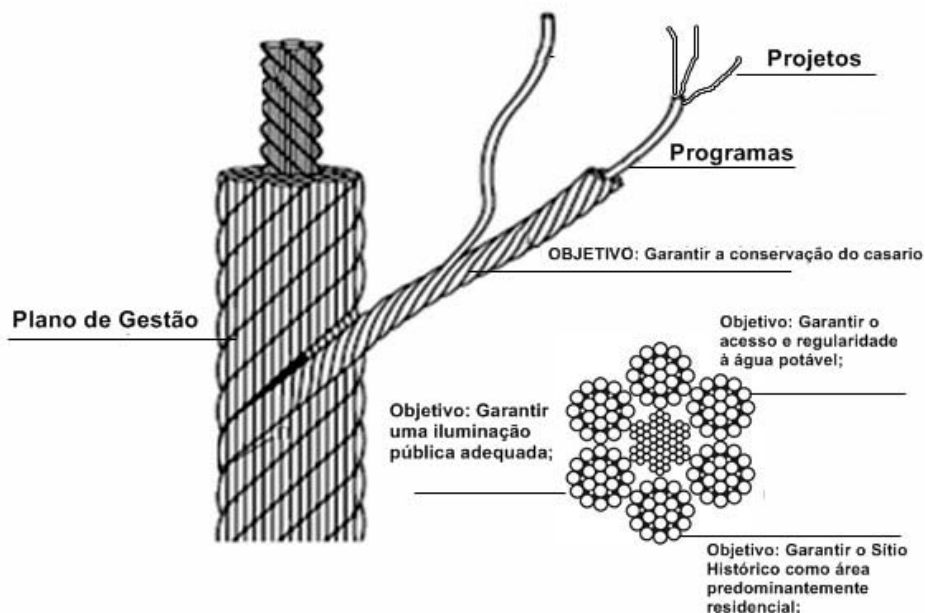
Fonte – Plano de gestão para sítio histórico de Olinda, 2015.

Quadro 27 – Indicadores dos objetivos

Objetivo	Prazo (Ano)									
Garantir a conservação do casario	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
	10%	20%	40%	60%	80%	100%				

Fonte – Plano de gestão para o sítio histórico de Olinda, 2015.

Figura 49 - Cabo de aço como metáfora das políticas públicas em Olinda.



Fonte - Adaptado Secchi, 2015.

5.2.1.1 Diagnóstico de caracterização e elaboração *ex-ante*⁹⁷ à implementação no núcleo histórico.

O Plano de Gestão do Sítio Histórico de Olinda foi elaborado com recursos provenientes da própria Prefeitura Municipal de Olinda, contando com o apoio das Secretarias Municipais durante suas diferentes fases e de um consultor externo⁹⁸.

Estrutura e conteúdo do plano

Primeiramente, é importante pontuar que o Plano de Gestão para o Sítio Histórico de Olinda é pioneiro, tratando-se de centros históricos Patrimônio Mundial do Brasil.

Da análise estrutural do plano, observa-se uma operacionalização pensada em um contexto, sobretudo local, uma vez que é um resultado da revisão de legislação urbanística municipal, onde foca-se, principalmente, nas questões do dia-a-dia da cidade e da sociedade, sendo resultado dos processos e ações locais relacionadas. Dessa forma, da análise do conteúdo desenvolvido no plano de gestão para o sítio histórico, fica claro que o plano objetiva dar respostas aos novos desafios e dinâmicas relativos a diversificação de interesses conflitantes numa área que predomina características residenciais, sendo fruto da participação da população que busca, por meio de uma legislação atualizada, a contribuição para conciliar um modelo de gestão a ser adotado no cotidiano das ações da cidade e do seu sítio histórico.

Nesta visão, registra-se que o Plano de Gestão para o Sítio Histórico de Olinda segue os objetivos que foram definidos nas diretrizes gerais que orientaram a legislação nº4849/92, uma vez que, segundo entrevista na Secretaria de Patrimônio e Cultura de Olinda, no ano de 2016, ainda refletem os desejos atuais da população.

- Estabelecer o Sítio Histórico como área predominantemente residencial;
- Preservar o traçado das ruas do Sítio Histórico e os edifícios de interesse histórico e arquitetônico;
- Estabelecer setores predominantemente de comércio e serviços de turismo e lazer em função da localização e tendências;
- Permitir nas áreas predominantemente residenciais, apenas atividades de comércio vicinal (cotidiano) e serviços domiciliares;
- Rever e redefinir as normas de obras e posturas;
- Definir as normas de proteção ao meio ambiente natural e urbano, proibindo entre outros aspectos a circulação de veículos pesados no Sítio Histórico, e modificação no relevo, corte de árvores e remoção da cobertura vegetal.

⁹⁷Avaliação *ex-ante* é realizada antes do começo de um programa, com o fito de dar suporte à decisão de implementá-lo ou não e de ordenar revisões, a fim de alcançar os objetivos determinados.

⁹⁸ Entrevista da autora à Secretaria de Patrimônio e Cultura de Olinda, no ano de 2016.

Envolvimento dos atores locais

Em termos metodológicos, a elaboração do Plano de Gestão para o Sítio Histórico de Olinda foi antecedida de um planejamento participativo pactuado com os agentes implementadores e agentes beneficiados pelas ações estabelecidas. Segundo entrevistas⁹⁹, a participação nas atividades dividiram-se em dois pilares, primeiro na consulta pública, realizada mediante recepção de sugestões pela internet, seminários temáticos, oficinas de planejamento participativo e audiência pública, e segundo, em uma elaboração técnica que contou com o respaldo científico dos agentes, através da sistematização das ideias, do levantamento de dados secundários e da redação técnica do documento.

Figura 50 – Convite para as oficinas de planejamento participativo na página da Prefeitura de Olinda.



Fonte - www.olinda.pe.gov.br/rlush

Os seminários temáticos¹⁰⁰ foram desenvolvidos a partir de levantamento das posições e opiniões sobre os diversos problemas abordados. Com uma perspectiva técnica de

⁹⁹Entrevista efetuada pela autora, no ano de 2016, com os técnicos que participaram da elaboração do Plano de Gestão Olindense, na Secretaria de Patrimônio e Cultura de Olinda e com a população que participou das consultas públicas no ano de 2015.

¹⁰⁰Os seminários temáticos possuíam um tema predefinido para cada seção temática, com a participação de 2 a 3 palestrantes por edição, sendo preferencialmente um especialista da área temática abordada e um do serviço público, abordaram os seguintes temas centrais: Diagnóstico dos instrumentos normativos que incidem sobre os SHO, Comércio e Serviços e outros usos não residenciais, Desenvolvimento Sustentável do SHO, Gestão dos

especialistas e acadêmicos ligados à questão urbana, ambiental e de patrimônio cultural, criou-se um acervo de informações e dados secundários os quais foram utilizados na elaboração do documento, a fim de, posteriormente, socializar informações e pactuar conceitos a serem adotados.

O planejamento participativo, estruturou-se em duas etapas, inicialmente, com reuniões preparatórias¹⁰¹ realizadas com a participação da sociedade civil e pública para definir os temas e metodologias das oficinas de planejamento e, posteriormente, na realização das oficinas propriamente ditas.

Dividiu-se em quatro momentos as oficinas de planejamento participativo, no primeiro criou-se o mapa falado e identificou-se de forma livre as potencialidades e vulnerabilidades do sítio, nos seguintes definiu-se, de forma induzida, os programas, projetos e atividades a serem desenvolvidas; cabe salientar que nesta fase contratou-se um especialista externo, o qual foi responsável pela condução das demais etapas¹⁰².

Em síntese, a elaboração participativa realizou-se através de 10 Seminários temáticos, 02 reuniões preparatórias e 04 Oficinas de planejamento participativo. Embora não descrito no plano de gestão, evidencia-se nas oficinas de planejamento participativo o uso da matriz *SWOT* como instrumento de coleta das oportunidades e desafios.

Por último, registra-se por meio das análises e entrevistas, um forte envolvimento da população na construção de ideias e sugestões para a elaboração do documento, tais como,

Espaços Públicos no SHO, Mobilidade nos SHO, Gestão da Infraestrutura do SHO, Meio Ambiente, Paisagem Cultural e Natural SHO, Moradia de Qualidade, Sítio Histórico de Olinda, Projeto Recife –Olinda.

¹⁰¹ 1ª Reunião preparatória para as oficinas de Planejamento Participativo, realizada o dia 18/09/2015, participaram representantes da sociedade civil e pública. 2ª Reunião preparatória para as oficinas de Planejamento Participativo, realizada no dia 23/09/2015, participaram representantes da sociedade civil e pública.

¹⁰² **1º Oficina de Planejamento Participativo**, cuja primeira parte, denominada Visão do Processo, que explicitou os objetivos da sessão. Na segunda parte, realizou-se um mapa falado do Sítio Histórico de Olinda, dividindo-se os participantes em três grupos, identificando no espaço Oportunidades, Pressões e Ameaças, nos temas de Controle Urbano, Eventos, Carnaval, Turismo, Segurança Pública, Trânsito, Meio Ambiente/Educação Patrimonial, Serviços Públicos/concessionárias e outros.

2º Oficina de Planejamento Participativo, na qual, a primeira parte, denominada Análise do Contexto Externo e Interno, realizou-se a identificação de Forças e Fraquezas, Oportunidades e Ameaças, dividindo-se os participantes em três grupos, nos temas de Turismo, Segurança Pública e Trânsito; um segundo grupo: Controle Urbano, Meio Ambiente e um terceiro grupo: Gestão Serviços Públicos e Equipamentos.

3º Oficina de Planejamento Participativo, com a primeira parte, girando em torno do eixo Controle Urbano, realizou-se a identificação de Ações e Regras, dividindo-se os participantes em três grupos, nos temas de Turismo, Segurança Pública e Mobilidade e Acessibilidade; um segundo grupo: Equipamentos Públicos, Manutenção de Área Pública e Saneamento e um terceiro grupo: Usos, Meio Ambiente (Natural e Construído) e Utilização de Logradouros.

4º Oficina de Planejamento Participativo, a primeira parte, em torno do eixo Controle Urbano, realizou-se uma reunião expondo os resultados da identificação de Ações e Regras, dividindo-se os participantes em três grupos, nos temas de Turismo, Segurança Pública e Mobilidade e Acessibilidade; um segundo grupo: Equipamentos Públicos, Manutenção de Área Pública e Saneamento e um terceiro grupo: Usos, Meio Ambiente (Natural e Construído) e Utilização de Logradouros.

residentes do sítio histórico de Olinda (principalmente associações), empresários que possuem comércio/serviço e o Conselho de Patrimônio do Sítio Histórico.

Assim, da soma dos seminários temáticos, das reuniões preparatórias e das oficinas de planejamento participativo, elaborou-se a minuta do Documento Base, que foi apresentado em audiência pública a qual expôs mais *inputs* para a finalização do plano de gestão. Da validação pelo Conselho do Patrimônio do Sítio Histórico de Olinda, o plano foi entregue, posteriormente, ao Executivo Municipal.

5.2.1.2 A relação das instituições de patrimônio de Olinda e a UNESCO

A crítica ao plano de gestão para o sítio histórico de Olinda pode ser feita segundo diferentes temas, o que conduz a análises muito díspares e que de alguma forma se entrelaçam.

Em relação as instituições de patrimônio envolvidas na construção do plano (Secretaria de Patrimônio e Cultura de Olinda, IPHAN), registra-se o desconhecimento, por parte dos agentes de patrimônio de Olinda, das indicações em relação ao dever de sítios históricos inscritos na lista patrimônio mundial, elaborarem planos de gestão, indo de encontro ao que aborda-se nas Diretrizes Operacionais para o Patrimônio Mundial UNESCO (2005).

[...] nós não sabíamos que a UNESCO exigia um plano, tão pouco que existiam modelos, fizemos o plano sem consultar documentos da UNESCO, foi uma iniciativa da população juntamente com as secretarias do município, o objetivo era a atualização da lei 4.849/92, o plano veio depois, não partiu do IPHAN a ideia do plano de gestão, este órgão atuou somente como participante nas reuniões do conselho[...]¹⁰³.

De fato constata-se, tanto nas entrevistas quanto na estrutura, que o compromisso oficial com as obrigações da Convenção do Patrimônio Mundial não predominaram no rol dos objetivos da construção do plano olindense, uma vez que percebe-se a carência de conteúdo específico, tais como, a justificativa da inscrição Patrimônio da Humanidade. Entretanto, é preocupante o desconhecimento por parte de instituições que justamente deveriam ser o fio condutor das relações que envolvem a UNESCO e as cidades patrimônio mundial brasileiras, como por exemplo, no caso de Olinda, o Escritório Técnico do IPHAN. Evidencia-se em entrevista com agentes ligados a este órgão, a carência de conhecimento em relação aos planos de gestão já desenvolvidos na América Latina e Europa, o que comprova uma certa virtualidade

¹⁰³Entrevista efetuada pela autora com agentes da Secretaria de Patrimônio e Cultura e Secretaria Executiva de Planejamento Urbano, no ano de 2016, e ratificada em entrevista ao Escritório Técnico do IPHAN de Olinda, no ano de 2017.

nos documentos da UNESCO, que nem sempre complementam o real, uma vez que são, muitas vezes, desconsiderados pelas instituições de patrimônio.

Para tanto, cabe salientar a importância de conhecer a estrutura de planos já produzidos em outras cidades históricas, como também, informar-se dos atuais documentos desenvolvidos pela UNESCO e órgãos de apoio, uma vez que faz parte do sistema de gestão do patrimônio, conhecer as realidades de outros sítios patrimônio mundial, bem como boas práticas de gestão.

É importante acessar os *sites* do Centro do Patrimônio Mundial e dos órgãos consultivos relevantes regularmente para se manter a par dos acontecimentos. [...] Todos os profissionais do patrimônio que lidam com um bem específico devem se familiarizar com o que é postado no *site* do Centro do Patrimônio Mundial (UNESCO, 2016, p. 44).

De fato, a estrutura organizacional do plano de gestão do sítio histórico de Olinda torna-se de confuso entendimento, o que pode estar relacionado a falta de consulta em documentos suporte. Além disso, nota-se uma carência de capacitações específicas em relação as ferramentas de montagem do plano, o que o torna de difícil interpretação.

No que tange a delimitação do sítio histórico patrimônio mundial, a ampla descrição legislativa atrapalha o entendimento do que é sítio histórico nacional, municipal e limitação UNESCO.

Dos 20 (vinte) objetivos identificados, resulta-se uma lista muito extensa, o que gera dificuldade de interpretação das metas e dos objetivos, assim como dos projetos e planos¹⁰⁴. Complementarmente, não são apresentados elementos em relação a condição de valor universal excepcional¹⁰⁵ do sítio Patrimônio da Humanidade.

¹⁰⁴Um exemplo explicativo bem estruturado dos objetivos, estratégias, programas, projetos, indicadores, metas, proposta e responsabilidade verifica-se no *Guía Metodológica para la elaboracion de Planes Gestion y manejo de los centros históricos de las ciudades medias em Ecuador* (2011).

¹⁰⁵A primeira definição real de Valor Universal Excepcional constava das Diretrizes Operacionais de 2005, e foi repetido nas revisões subsequentes, Valor Universal Excepcional diz respeito a um significado cultural e/ou natural que é excepcional ao ponto de transcender as fronteiras nacionais e ter importância comum para as gerações presentes e futuras de toda a humanidade.

5.2.1.3 A cidade que temos e a que desejamos: o plano de gestão do sítio histórico de Olinda pensado como instrumento a serviço da comunidade local

Todo diagnóstico prévio a uma política de desenvolvimento e à determinação de estratégias adaptadas a um dado território deve levar em conta a totalidade do patrimônio, a complexidade dos usos que podem ser feitos dele e do papel que seus componentes podem desempenhar no processo do desenvolvimento (VARINE, 2013, p. 19).

No âmbito dos objetivos estabelecidos no plano de gestão do sítio histórico de Olinda, percebe-se uma forte orientação para as políticas urbanas que envolvem o dia-a-dia da cidade, nesta ótica, a questão da preservação do patrimônio mundial insere-se no plano olindense a partir da visão “[...] que o patrimônio é antes de tudo local, antes de ser nacional e mundial [...], assim o patrimônio deve ser considerado como um todo, em sua complexidade e na interdependência de seus elementos [...]” (VARINE, 2013, p. 229-230).

Nessa linha de ideias, dos 20 (vinte) objetivos definidos no plano, os quais abordam garantias às questões que envolvem as relações entre espaço público e a sociedade civil, fica certo que o valor universal excepcional do patrimônio de Olinda é convertido no valor funcional e espacial dele, sendo o plano de gestão uma ferramenta de direção para que tais valores sejam concretizados.

Da análise do (objetivo 10) “garantia ao acesso e regularidade à água potável do sítio histórico”, verifica-se a realidade no território.

Figura 51- Foto da Bica do Rosário no sítio histórico de Olinda



Foto - Acervo da autora, 2016.

A imagem acima, reflete uma realidade cotidiana para muitas famílias que vivem no sítio histórico patrimônio mundial de Olinda, tendo em vista que, diariamente, lidam com a falta de água em suas residências.

[...] nós viemos aqui lavar roupa todo dia, falta água todo dia, tem gente que toma banho e busca água para fazer comida. Já nos acostumamos... isso acontece há muito tempo [...]¹⁰⁶.

Ainda, em relação aos objetivos apresentados no plano, da combinação das garantias: “a conservação do casario” (objetivo 01), “preservação e conservação do sítio histórico por uma atuação adequada do controle urbano e ambiental” (objetivo 03), “setores de comércio e serviços para a população e para as atividades de turismo e lazer em função da localização e tendências, garantindo baixo impacto ambiental” (objetivo 04), “retirada da população e edificações em áreas de risco (inundações e deslizamentos)” (objetivo 09), “acesso ao serviço de coleta seletiva e destinação final, ambientalmente adequada, dos resíduos sólidos pela população do sítio histórico” (objetivo 13), “limpeza e manutenção dos logradouros públicos para usufruto da coletividade” (objetivo 16), observa-se no sítio histórico uma forte tendência aos conflitos de uso, o qual agravam-se no carnaval¹⁰⁷.

Figura 52- Carnaval Olinda 2018



Fonte – Diário de Pernambuco, 2018.

¹⁰⁶ Entrevista da autora com morador que vive próximo à Bica do Rosário no centro histórico de Olinda, no ano de 2016.

¹⁰⁷ No ano de 2018 Olinda teve mais de 3 milhões de foliões durante o carnaval
http://www.diariodepernambuco.com.br/app/noticia/vida-urbana/2018/02/15/interna_vidaurbana,741714/olinda-tem-mais-de-3-milhoes-de-folies.shtml

O Sítio Histórico de Olinda possui um magnífico conjunto arquitetônico e urbanístico que forma um cenário deslumbrante, aliado ao verde de sua cobertura vegetal, ao azul do céu e ao verde furta-cor do mar. Ao mesmo tempo em que essas peculiaridades atraem turistas, novos habitantes e usuários, a dinâmica urbana gerada cria problemas estruturais e ambientais difíceis de resolver (MOREIRA, 2006, p. 33).

Figura 53 - Comércio informal no carnaval



Fonte – Acervo da autora, 2017.

Figura 54 - Casa residencial com tapumes para prevenir que a urina dos foliões danifique a fachada da casa.



Fonte – Acervo da autora, 2017.

Figura 55- Imóveis de uso residencial alugados para turistas no carnaval.



Fonte – Acervo da autora, 2017.

Das observações, fica claro a forte tendência do plano de Olinda estar a serviço do desenvolvimento local e o “[...] patrimônio como [...] parte desse ecossistema urbano” (ICOMOS, 2011, p. 2).

Figura 56- A sujeira deixada pelos foliões e turistas



Fonte – Acervo da autora, 2017.

Figura 57- Problema de “pichações” nos imóveis



Fonte – Acervo da autora, 2017.

Figura 58- População em áreas de risco



Fonte – Página Web -Notícias Prefeitura Municipal de Olinda, 2017.

De fato, o contexto atual do sítio histórico de Olinda clama por uma atenção das governanças locais, o plano de gestão torna-se uma ferramenta de auxílio a realização dessas necessidades. Assim, ao apropriar-se das ideias de Varine (2013) pode-se dizer que:

[...] a identificação território-patrimônio-população é essencial porque é o que fundamenta a legitimidade das estratégias de desenvolvimento e que permite a participação comunitária na definição dessas estratégias como na realização dos programas que delas decorrerão (VARINE, 2013, p. 231).

Por fim, verifica-se que a elaboração do plano de gestão para o sítio histórico de Olinda representa anseios que vão muito além da preservação do seu patrimônio histórico cultural, uma vez que apropria-se do espaço geográfico para a operacionalização de anseios de desenvolvimento local, onde o patrimônio mundial, gradativamente, retorna a ser local, a partir de uma gestão da “complex-cidade” (TAVARES, 2017).

5.2.1.4 Responsabilidades públicas e vontades privadas: um plano de gestão que ainda não saiu do papel

Faz-se necessário uma breve explanação das questões políticas que envolveram a elaboração do plano de gestão para o sítio histórico de Olinda.

Das entrevistas desenvolvidas, no início do ano de 2016, na Secretaria de Patrimônio e Cultura de Olinda, observou-se expectativas em relação ao plano que encerrava sua etapa de elaboração, audiência pública e validação pelo Conselho do Patrimônio do Sítio Histórico de Olinda, aguardando sua implementação pelo Executivo Municipal.

Figura 59- Audiência pública para revisão da legislação urbanística do sítio histórico de Olinda.



Fonte – Prefeitura de Olinda, s/d.

Em seguida, no final do ano de 2016, em virtude de eleições municipais, troca-se as governanças locais e, mudanças na estrutura da Secretaria de Patrimônio e Cultura, acarretam em uma nova conjuntura institucional de agentes de patrimônio. Tal reconfiguração política, reflete-se diretamente na etapa de implementação do plano, uma vez que, conforme entrevista “[...] não houve tempo de tratar sobre o assunto do plano, pois a troca de secretaria foi muito rápida, uma vez que haviam muitos assuntos a serem tratados com os técnicos [...]”¹⁰⁸.

O autor Souza (2013, p. 316) no livro “Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos”, destaca que propostas elaboradas por um prefeito, são frequentemente abandonadas pelo sucessor. [...] e é seguro que, sob essas circunstâncias, não é possível a implantação bem-sucedida de um sistema local de planejamento e, tampouco, o florescimento de uma “cultura de planejamento” [...].

Atualmente (2018), o Plano de Gestão do Sítio Histórico de Olinda encontra-se numa etapa de “estudo” e apropriação pela nova gestão municipal, entretanto, ainda não foi implementado.

O Ministério Público de Pernambuco, que acompanhou a elaboração do plano, tem cobrado sua implementação, assim como a própria sociedade civil, através do Conselho de Preservação dos Sítios Histórico de Olinda.

5.3 Planos Integrados de gestão Porto/Olinda: a mesma língua, o mesmo instrumento, mas realidades muito díspares

Sabe-se que existem diferenças importantes na condição de áreas antigas, de cidade para cidade, como resultado de diferentes processos históricos, distintas dimensões espaciais e diversas capacidades econômicas e atitudes políticas em relação à sua intervenção, por esse motivo cria-se uma dificuldade em comparar dois planos de gestão elaborados em contextos tão díspares, entretanto algumas reflexões merecem ser debatidas. Assim, propõe-se a análise dos dois planos a partir da interpretação territorial defendida por Costa (2011) relacionada a *desigual geografia do patrimônio mundial*.

Da análise do contexto da gestão do patrimônio na *cidade-monumento*, *cidade-documento*, pode-se notar que o cenário patrimonial das cidades históricas brasileiras e

¹⁰⁸Entrevista da autora com técnica da Secretaria de Meio Ambiente Urbano e Ambiental, no ano de 2017. No ano anterior, tal agente pertencia a Secretaria de Patrimônio e Cultura de Olinda.

portuguesas era, até meados da década de 1980, praticamente o mesmo, uma vez que ambas passaram por um processo de intensa expansão e descentralização urbana após a Segunda Guerra Mundial, impulsionado pelo desenvolvimento econômico e tecnológico dos meios de transporte e de comunicação, além disso esse período também provocou crises de toda espécie, o que resultou em grandes transformações nos centros históricos tanto das cidades brasileiras quanto das portuguesas.

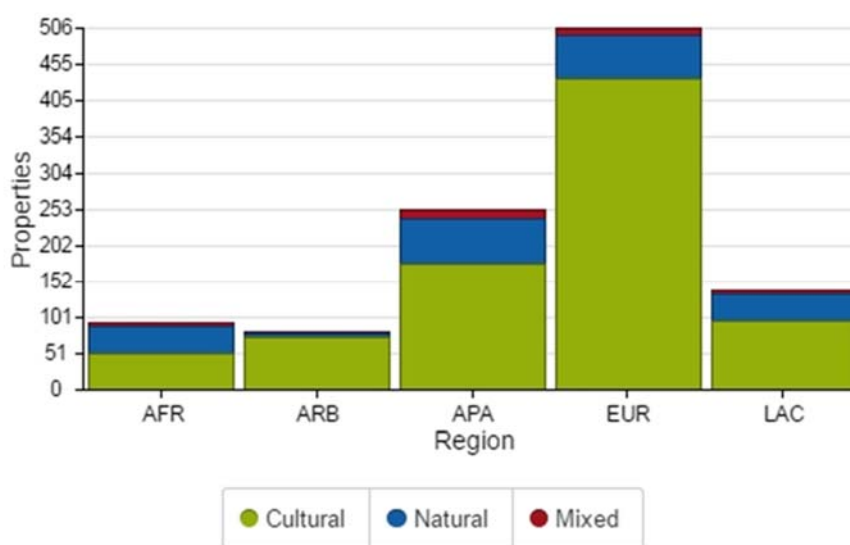
De fato, no pós-guerra até meados da década de 1970, as áreas históricas caracterizavam-se pela crescente evasão populacional e de atividades econômicas, bem como pela degradação de seu espaço físico, associada à falta de verbas do poder público para manter esses núcleos. A mobilidade espacial, proporcionada pelo desenvolvimento dos transportes, fez com que a população mais abastada e as atividades econômicas migrassem para áreas urbanas mais afastadas. Em paralelo, apropriam-se dos centros históricos a população de baixa renda e o comércio e serviços populares, fazendo com que os investimentos públicos nestas áreas fossem cada vez mais escassos, o que contribuiu para sua crescente degradação física. No final da década de 1980 inicia-se a gestão da *cidade-atração*, o “neo-urbanismo deve seduzir” (ASCHER, 2010, p. 92) e ambas cidades históricas recebem auxílios financeiros públicos e privados para projetos de reabilitação urbana nas áreas históricas degradadas. Inicialmente, em Portugal, o auxílio vem do Programa de Requalificação Urbana e Valorização Ambiental de Cidades (POLIS), já no Brasil, do Programa de Preservação do Patrimônio Histórico Urbano (Monumenta).

Quanto aos dois programas POLIS e Monumenta, estudos apresentam semelhanças em relação a seus objetivos, mecanismos, composição do financiamento e conteúdos estruturais dos projetos para ganho de auxílio financeiro (CRUZ, 2009). No caso do Porto, neste período é preparado o “*Masterplan* para a Revitalização Urbana e Social da Baixa do Porto” (2005), documento estratégico que serviu como guia à elaboração do Plano de Gestão para o Centro Histórico do Porto Patrimônio Mundial (2008). Já no caso do sítio histórico de Olinda, salienta Zancheti, Millet (2006) a ausência de planejamentos estratégicos para os projetos de reabilitação, o que traduziu-se na carência de um plano de gestão.

Assim, pode-se dizer que é neste período que caminhos tomam rumos distintos em relação ao processo de gestão das áreas históricas do Porto e de Olinda, uma vez que novas práticas e metodologias de gestão do patrimônio são apropriadas nos projetos de intervenções do tecido urbano antigo, como por exemplo, no caso do Porto, por meio da elaboração, no ano de 2008, do plano de gestão do centro histórico.

A partir dessa abordagem, justifica-se, em parte, os motivos com que fizeram a elaboração do Plano de Gestão do Centro Histórico do Porto anteceder a elaboração do plano de gestão para o sítio histórico de Olinda, no entanto outra hipótese de discussão em relação a precedente construção do plano do centro histórico do Porto em comparação ao plano olindense, pode estar associado a *desigualdade da geografia do patrimônio mundial* defendida por Costa (2011) em sua tese.

Quadro 28– Número de propriedades patrimônio mundial por região



Regions	Cultural	Natural	Mixed	Total	%	States Parties with inscribed properties
Africa	51	37	5	93	8.67%	35
Arab States	74	5	3	82	7.64%	18
Asia and the Pacific	177	64	12	253 *	23.58%	36
Europe and North America	434	62	10	506 *	47.16%	50
Latin America and the Caribbean	96	38	5	139 *	12.95%	28
Total	832	206	35	1073	100%	167

Fonte – whc.unesco.org/em/list/stat

Para o autor, a universalidade desigual do Patrimônio Mundial, que aponta para a concentração do patrimônio chancelado na Europa, conforme o gráfico mostrado acima, gera as bases de uma hegemonia de estratégias dos projetos políticos e econômicos, configurada, sobretudo, no cenário político europeu, o qual reflete em indicações globais da UNESCO

desprezando as disparidades socioeconômicas, culturais e políticas que envolvem os Estados-Partes da Convenção (COSTA, 2011).

Da análise do autor, pode-se lançar a hipótese que o instrumento plano de gestão (UNESCO) apresentado pela primeira vez como obrigatório nas Diretrizes Operacionais de 2005, surge justamente em um período em que as abordagens desenvolvidas, principalmente na Europa, indicavam novas estratégias de gestão do ordenamento territorial. Nesse contexto, a cidade do Porto, localizada em um cenário em que encontravam-se presentes essas novas dinâmicas de gestão e num território continental onde muitos centros históricos cancelados estavam em vias de desenvolvimento ou já haviam desenvolvido o documento, a formulação do plano tornou-se um elemento imprescindível se comparado ao contexto em vigor no panorama das cidades Patrimônio Mundial europeias.

Nesta perspectiva, confirma-se que a elaboração técnica e estrutural do plano de gestão do Porto, encontra-se mais alinhada com as publicações internacionais - as quais versam sobre abordagens, modelos, métodos e ferramentas de gestão do patrimônio- do que as apresentadas no plano de gestão para o sítio de histórico de Olinda, visto que o documento do Porto expõe, de forma mais organizada, uma síntese entre análise e proposta.

Do ponto de vista dos conteúdos, o plano de gestão do centro histórico do Porto, embora apresente questões relacionadas às políticas gerais de cidade, de modo geral, atêm-se aos projetos relacionados a gestão da *cidade-atração*, constituindo-se em um “[...] guia para boas práticas de reabilitação[...]” (PLANO DE GESTÃO DO CENTRO HISTÓRICO DO PORTO, 2010, p.28). Nessa linha de pensamento pode-se dizer que o plano de gestão do centro histórico do Porto prioriza um conteúdo baseado em um conjunto de ações (algumas intenções), programas e projetos urbanísticos, em que as políticas de patrimônio sobrepõem-se às políticas de desenvolvimento local, uma vez que o núcleo do documento concentra-se nos problemas que afetam o valor universal excepcional do bem, de modo que as estratégias (projetos) inseridas no conteúdo do plano, resultam pela manutenção deste bem. Já o plano de gestão para o sítio histórico de Olinda apresenta uma ideia de patrimônio a serviço da comunidade local, uma vez que o conteúdo reflete as necessidades básicas da população, nessa visão o valor universal excepcional do patrimônio tem uma dimensão mais ampla, uma vez que as políticas de desenvolvimento local sobrepõem-se às políticas de patrimônio e essas, por sua vez sendo abastecidas, são capazes de moldar a cidade e automaticamente as ações sobre a área histórica patrimônio mundial.

De fato, os conteúdos dos planos de gestão do centro histórico do Porto e de Olinda diferem-se por uma combinação de fatores muito distintos e contextos econômicos, políticos e sociais diferentes. Do quadro comparativo entre os dois planos, pode-se notar que os teores e atores inseridos tendem a revelar muito sobre o entendimento das ações (intenções) desenvolvidas sobre território.

Quadro 29– Resumo de análise comparativa dos planos de gestão.

	Plano de gestão do centro histórico do Porto Patrimônio Mundial (2008)	Plano de gestão para o sítio histórico de Olinda (2015)
Natureza dos investimentos para a elaboração	Programa POLIS XXI (QREN),	Município,
Auxílio UNESCO	Recomendou a elaboração do plano,	Não contou com auxílio
Envolvimento e participação dos atores locais	Não ocorreu participação da população,	Participação ativa da população, associação, Conselho de Preservação do Sítio Histórico de Olinda,
Articulação e cooperação entre escalas e administrações	Articulação institucional com demais setores da Câmara do Porto, instituições de patrimônio nacionais, contratação de consultor externo,	Diálogo com outras secretarias da Prefeitura de Olinda, IPHAN, contratação de consultor externo,
Conteúdo predominante	Reabilitações urbanas no edificado e espaço público/ pensado para o bem físico,	Políticas públicas urbanas gerais de cidades/ pensado para as pessoas,
Valores identificados no plano	Valor econômico,	Valor funcional e espacial,
Apoios do Município nas deliberações	Câmara do Porto nas aprovações.	Ainda não aprovado (2018).

Fonte – Elaborado pela autora.

Conclusões

A “complex-cidade” vista desde a perspectiva do patrimônio está associada ao entendimento, por parte das instituições ligadas à sua gestão, de que gerir única e exclusivamente o patrimônio histórico-cultural não era suficiente.

Como resposta aos processos de globalização e reforma do Estado, entre outros, as políticas públicas urbanas passaram por grandes transformações a partir das últimas décadas do século XX. Relativamente às políticas de patrimônio, verifica-se uma transição de estratégias urbanas e sociais voltadas para contrariar o declínio urbano e, em especial, a degradação material do edificado nos núcleos antigos, para estratégias de valorização do espaço público e privado com dinamização social e econômica focadas, sobretudo, no reforço da atratividade. Assim, diante do reconhecimento de que os locais considerados patrimônio não são isolados e ao passar da simples proteção física para uma gestão de questões sociais, econômicas, físicas e ambientais, a política para o patrimônio passa a ter uma consideração mais ampla da (e na) vida da comunidade.

A entrada para o século XXI é marcada pela assunção de novos desafios por parte da UNESCO e dos órgãos de apoio a respeito do contexto urbano contemporâneo e das múltiplas relações com o patrimônio. Um dos principais é a incorporação das abordagens associadas aos princípios da governança, o que leva a uma transformação das representações e formas de pensar a gestão das áreas históricas, em especial, no que diz respeito aos processos de tomada de decisão, com valorização das abordagens sistêmicas, colaborativas e integradas. Em consequência, reforçam-se as articulações estratégicas entre planejamento e gestão, em que se valoriza a participação, a opinião pública e o esforço coletivo na construção de um desenvolvimento considerado melhor para todos. Paralelamente, reconhece-se cada vez mais a interdependência entre os bens e lugares de patrimônio e a sociedade (o seu bem-estar e continuidade cultural).

É neste contexto que a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Urbano Sustentável e a Nova Agenda Urbana adotada na Terceira Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável (Habitat III), ocorrida em outubro de 2016 na cidade de Quito (Equador), reconheceram como prioridade para o desenvolvimento urbano sustentável, a valorização do patrimônio histórico e cultural integrado às políticas de cidade, alertando para a sua relevância e oportunidade no combate a alguns dos problemas da urbanização contemporânea, em especial, as desigualdades socio-espaciais e a deterioração ambiental. Neste

esforço, tem sido considerado como fundamental o papel das políticas públicas sobre espaços de patrimônio, no melhoramento da condição de vida dos cidadãos, reforçando-se a responsabilidade que é atribuída à gestão do patrimônio mundial nas diversas situações, considerando novas formas e modelos de pensar, planejar e gerir.

Neste contexto, ganham cada vez mais importância os princípios de planejamento associados designadamente, à ação e às lógicas de um processo onde se articulam plano, implementação e monitoramento, onde se valoriza a participação, a opinião e a intenção (vontade).

Assim, o plano de gestão, instrumento que compõe os objetivos de boa governança para as áreas históricas, surge como uma referência essencial na definição de parâmetros, desafios e processos existentes e propostos para a gestão do patrimônio, especialmente no que diz respeito às suas influências e inter-relações, onde uma variedade de metodologias podem ser combinadas para atingir as metas de desenvolvimento, projetadas em um contexto de planejamento inserido em políticas gerais de cidade.

Com base nestas proposições, parece seguro afirmar que estamos perante novos compromissos urbanos nas áreas históricas contemporâneas, em que os planos de gestão emergem como um instrumento associado às políticas de cidade, sendo certo que adaptam-se ou resultam de um determinado contexto de governação local.

Plano de gestão enquanto intenção de boa governança

No contexto dos planos de gestão, o desenvolvimento de formas de governança adaptadas às especificidades de cada local é essencial para dar uma resposta mais eficaz aos desafios atuais no planejamento urbano de áreas históricas. Nesta linha de ideias, o discurso técnico e político – alicerçado num conjunto de abordagens e documentos de referência (com destaque para o Princípios de governança para as áreas protegidas do século XXI (*Institute on Governance*, 2003) Memorando de Viena (UNESCO, 2005), Princípios de Valletta (ICOMOS, 2011), Recomendação sobre a Paisagem Urbana Histórica (UNESCO, 2011) – tem vindo a sustentar um novo quadro conceitual e metodológico que leva à reorganização dos modelos de gestão, em vista das orientações e uso de novas ferramentas, tendo em consideração a evolução significativa dos entendimentos teóricos e metodológicos relacionados com a salvaguarda e gestão de áreas urbanas históricas.

No entanto, a “banalização” do conceito de patrimônio, como o de governança, entre outros, e a indiscutível relevância dos princípios e valores que lhe estão associados, correm o risco da ineficácia ou insuficiência do modelo, quer por perda de coerência do conceito, quer essencialmente por uma excessiva teorização, esquecendo-se, por vezes que, tal como todos os modelos sociopolíticos, este não oferece garantias de sucesso, até porque o sucesso é em si mesmo algo cuja apreciação é diferente de pessoa para pessoa e varia no tempo e no espaço.

Estruturas dos planos de gestão

Os planos de gestão tornam-se uma ferramenta da maior importância no seu contributo às políticas públicas de patrimônio e, ao mesmo tempo, à identificação das necessidades da vida contemporânea e sua resposta, mesmo que entretanto, enfrentem grandes desafios relacionados aos conteúdos e critérios, bem como à complexidade do entorno e pluralidade de atores e interesses envolvidos. Ao procurar pela eficácia (até que ponto os objetivos e metas foram atingidos) e a eficiência (relação dos resultados obtidos com os recursos empregados), o desenvolvimento do plano de gestão tem como requisito prévio a montagem de uma estrutura organizacional, com a definição dos mecanismos de participação, negociação e decisão, a constituição de uma equipe técnica, a montagem de um programa de trabalho, a mobilização e sensibilização das instituições e dos atores envolvidos no planeamento e na montagem de um esquema de divulgação e comunicação. Assim, o desafio é interpretar o papel das novas políticas de gestão das áreas históricas e o uso de seus instrumentos, entendendo como são construídos os mecanismos que pretendem legitimá-las e de que modo auxiliam no futuro de cada cidade.

Planos de gestão na América Latina e na Europa

A evolução das abordagens de política urbana da União Europeia (UE) – como testemunham o Livro Branco da Governança Europeia (2001), a Carta de Leipzig (2007), a Declaração de Toledo (2010) e o Relatório *Cities of Tomorrow* (2011) – é marcada por um conjunto de princípios e orientações que incorporam as principais tendências e modelos emergentes, associados à gestão integrada. Na mesma época, as iniciativas empreendidas pela UNESCO, com publicações e recomendações, voltavam-se à nova dinâmica das abordagens integradas e de boa governança. Neste contexto, no caso das cidades europeias, verifica-se uma

propensão à realização de projetos orientados a compartilhar experiências e boas práticas na gestão de áreas históricas, através da cooperação e auxílio financeiro. Este cenário pode justificar, em parte, a tendência ao protagonismo das cidades europeias na formulação dos planos de gestão em comparação com cidades da América Latina.

Nesta perspectiva, registram-se importantes avanços nos planos de gestão europeus, principalmente, os revisados após o ano de 2010, no que diz respeito às questões associadas ao conteúdo, à integração dos princípios de boa governança e ao reforço dos mecanismos participativos. Entretanto, percebem-se modelos e configurações muito diversificadas, o que é especialmente sentido nas características das parcerias de auxílio à elaboração dos planos, nas metodologias desenvolvidas e nos efeitos que daí resultam, podendo ser explicados, em grande medida, por diferentes contextos sociais, culturais, econômicos e políticos.

Interessaria neste ponto considerar o atual plano de gestão de Edimburgo (*The Old And New Towns Of Edinburgh World Heritage Site- Management Plan 2011-2016*), o qual conta com o apoio de órgãos externos, um Conselho da Cidade de Edimburgo e ainda propõe a figura do gestor de centro histórico, uma espécie de mediador de interesses da área.

No caso do Plano de Gestão do Centro Histórico do Porto Patrimônio Mundial (2008), observa-se um certo atraso nos conteúdos e metodologias exploradas, se for comparado aos planos desenvolvidos no Reino Unido, Itália e Alemanha, primeiramente, por priorizar um conteúdo baseado em reabilitações no edificado (programas/projetos). Em seguida, percebe-se a inexpressividade da participação dos atores locais na elaboração do plano, o que explica, em parte, os conteúdos priorizados no documento, muito associados às instituições públicas e investidores.

Na América Latina, verifica-se um certo retardamento na elaboração dos planos de gestão se comparado a algumas cidades da Europa, ainda que mereçam ser lembrados o *Plan Maestro del Centro Historico del Cusco* (documento em revisão), o *Plan Especial de Manejo y Protección Centro Histórico de Cartagena de Indias* (em revisão) e o *Plan Integral para el Paisaje Urbano Histórico Quito* (em revisão). Em todo o caso, na generalidade dos planos de gestão, nota-se a pequena escala de formulação se confrontado aos confeccionados nas cidades europeias. Também não foi identificado uma proposta de sistema de redes ou parcerias entre cidades Patrimônio Mundial da América Latina como forma de compartilhar metodologias, conteúdos e boas práticas que auxiliassem na elaboração de planos de gestão, conforme observado na parceria da rede HerO no ano de 2011 do Programa URBACT e, atualmente, no contexto do projeto o qual o centro histórico do Porto tem participado.

Envolver as pessoas na formulação dos planos

Em um mundo cada vez mais interconectado, onde novas ferramentas abriram caminhos para uma maior e mais rápida comunicação, servindo para vincular e conectar pessoas independentemente das distâncias geográficas, enfrenta-se o desafio de garantir a conectividade humana nas cidades, desenvolver o diálogo e participação, cada vez mais complexos em uma *sociedade hipertexto*.

Regra geral, o primeiro passo em nível local passa pelo desenvolvimento de um processo feito passo-a-passo onde se consideram quais *stakeholders* a envolver e como integrá-los no processo, uma vez que compatibilizar as visões e articular as ações de atores com interesses distintos é um dos grandes desafios dos planos de gestão. Além disso, reforça-se a ideia que intervir em espaços urbanos obriga a considerar a forma como se vive cada vez mais em espaços diferentes e como eles interagem e interferem uns nos outros, na viabilidade e qualidade relativa de cada um no seu dia-a-dia. Sendo assim, a participação é fundamental para uma melhor construção das políticas que favoreçam a qualidade de vida de todos.

Por fim, os grandes desafios colocam-se na construção de compromissos alargados entre as instituições públicas entre si e com as privadas e outras estruturas, ditas da sociedade civil, no sentido de implementar planos de gestão que se pretendem adaptados às especificidades e necessidades de cada área histórica e conhecidos e assumidos pelas instituições e população. Neste cenário, tanto a literatura, quanto os documentos da UNESCO, os órgãos de apoio e a evidência empírica, sugerem que o caminho deve passar pelo reforço da capacitação institucional, pelo desenvolvimento de processos de aprendizagem coletiva e por uma distribuição de responsabilidades que promova o trabalho em rede orientado para resultados e respostas a ambições comuns.

O plano de gestão no sítio histórico de Olinda

Apesar da elaboração de estudos, documentos, programas, plano de gestão e de uma agenda política que assume a importância dos princípios de governança e gestão, a sua territorialização e aplicação parecem ficar (bastante) aquém do esperado. É bem certo que os processos de mudança não se fazem de repente, nem incorporam de imediato todas as dimensões da mudança, até porque é de um processo que se trata. Todavia, não apenas parece

poder falar-se de um “atraso” dos centros históricos brasileiros na elaboração do plano de gestão, face algumas cidades da Europa e da América Latina, como parece imensa a diferença entre o que se diz no texto técnico, no regulamento e no discurso político, face ao que se passa no terreno e é percebido pelos cidadãos.

De fato, do estudo no sítio histórico de Olinda, pode-se constatar uma forte adesão da sociedade civil, no sentido de “pertencimento” à cidade, nas oficinas e debates para implementação do plano de gestão para o sítio histórico, onde convém ressaltar uma cooperação da população local com as instituições e agentes públicos, dando respostas e opiniões às políticas essenciais do dia-a-dia da cidade. A identificação do território-patrimônio-população, neste caso, foi essencial, porque legitima as estratégias de desenvolvimento e permite a participação comunitária na definição dos programas que decorrerão. No entanto, da aparente eficácia que a elaboração do plano alcançou nos debates públicos ocorridos no ano de 2015, lançando bases de uma estratégia integrada de políticas para o tecido antigo de Olinda, fica certo que, das metas traçadas pelo plano a serem consolidadas num determinado período de tempo, tais estão constituídas por elementos reiteradamente apresentados pela linguagem oficial e pelo discurso político, uma vez que até o momento não saíram de um plano virtual. Parece assim sobrepor-se o interesse político às vontades dos cidadãos, com uma descontinuidade dos projetos, insuficiência de pessoal capacitado para atuar nas ferramentas de gestão, bem como um sucateamento de capital humano, verificando-se que a maioria dos técnicos que haviam participado da elaboração do plano no ano de 2015 foram transferidos para outras secretarias da cidade, como consequência de troca dos partidos governantes. Neste cenário, pode falar-se de um fraco compromisso dos governantes locais (ou falta de vontade), bem como das instituições de patrimônio nacionais em progredir com a proposta de elaboração do plano, ainda que a confecção de tal documento seja uma exigência da UNESCO.

Assim, apesar de avanços no discurso político e na formulação do plano de gestão olindense, pode-se dizer que subsistem vários desencontros entre a teoria e a prática que traduzam um contexto de políticas integradas.

A tese:

Da combinação dos fatores observados, fica certo que os desafios que as cidades enfrentam no século XXI não param nas fronteiras de um especialização dentro de um setor. Pelo contrário, afetam várias partes de um sistema inter-relacionado. A chave para uma maior

eficiência, para tornar as áreas históricas mais resilientes e se promover o bem-estar, é a integração das políticas públicas de patrimônio nas políticas de desenvolvimento urbano, uma vez que são mais relevantes e bem-sucedidas do que as que se concentram em ativos patrimoniais selecionados, sejam edifícios individuais ou conjuntos. Porque, como se verificou em lugares diversos, as políticas preservacionistas tratadas mono-setorialmente e aplicadas nos moldes tradicionais de gestão, sem estarem amarradas a um plano de gestão integrado, tornam-se ineficazes, ineficientes e podem até ser contraproducentes.

Com base nos estudos da tese, considera-se importante destacar que, de fato, defende-se que o plano de gestão sustenta uma alternativa de política nas cidades contemporâneas, uma vez que o instrumento traduz e impulsiona uma nova política de planejamento das áreas históricas no século XXI. Esta, está associada a novas formas de governança, essenciais para responder a desafios urbanos diversos e mais interligados, uma vez que, sem uma adequada reformulação do sistema de governança local, bem como capacitação de pessoal, somente o plano de gestão não criará as bases para uma boa governança, ou seja, de escolhas das melhores políticas no contexto de novos compromissos urbanos à gestão das áreas históricas.

Por fim, este conjunto de conclusões poderá potencializar debates da relação da boa governança associada à formulação dos planos de gestão, já que o sucesso do instrumento está relacionado com a abertura e transparência dos processos (designadamente, através da criação de um plano acessível a todos), com os mecanismos de participação (desenvolver objetivos apoiados pelos habitantes e usuários da área histórica e projetados para atender as suas necessidades) e com a coerência, justiça e equidade das soluções propostas (uma vez que derivam da definição de objetivos partilhados e não de um somatório de interesses individuais, muitas vezes conflituosos), resultando assim, no aumento da eficácia e eficiência, qualidade e legitimidade das ações, criadas com e para as pessoas.

Referências bibliográficas

ALA-HARJA, Marjukka; HELGASON, Sigurdur. Em direção às melhores práticas de avaliação. **Revista do Serviço Público**, v 51, nº. 4, p 51-57, 2000.

ARGAN, Giulio Carlo. A policy for the preservation of Historic centers. In: **Historic districts: identification, social aspects and preservation**. Washington: National trust for historic preservation, 1975.

ASCHER, François. **Novos princípios do urbanismo seguido de novos compromissos urbanos um léxico**. 2 ed. Lisboa: Editora Livros Horizonte, 2010, 174p.

ASCHER, François. Por um urbanismo estratégico, decisório e heurístico. Sociedade e Território. **Sociedade e Território**, 2007.

ASHWORTH, G.; VOOGD, H. **Selling the City: Marketing Approaches in Public Sector of Urban Planning**. London and New York: Belhaven Press, p 123-129, 1991.

BALLART, Josep Hernández; TRESSERAS, Jordi Juan. **Gestión del patrimonio cultural**. Barcelona: Ariel, 2001, 238 p.

BANDARIN, Francesco; VAN OERS, Ron. **The Historic Urban Landscape: Managing Heritage in an Urban Century**, 2012, 224 p.

BARRETO, Juliana; LIRA, Flaviana. Pesquisa histórica como aporte metodológico na atualização da legislação de proteção federal do sítio histórico de Olinda- PE. Texto para discussão- Série 1: **Gestão da Conservação Integrada**. Olinda, 2009, 20 p.

BARRETO, Juliana; PICCOLO, Rosane. Relato de Experiências: Quito e Olinda. In: LACERDA, N; ZANCHETTI, S. (org.). **Plano de Gestão da Conservação Urbana: Conceitos e Métodos**. Olinda: CECI, 2012, p. 232-243.

BOITO, Camillo. Il restauratore (1884). In: La MONICA, G. (Org). **Ideologie e prassi del restauro**. Nuova Presenza: Palermo, 1977, p.17-25.

BRENNER, Neil. Urban governance and the production of new state spaces in western Europe, 1960-2000. **Review of International Political Economy**, v.11, n.3, p.447-488, 2004.

CAMPUS VENUTI Giuseppe; REALI, O. **Firenze: liurbanistica contrattata**. In: CAMPUS VENUTI, REALI, 1993, p. 313 - 327.

CARRINGTON, Wesley. J.; DEBUSE, Jim; HEE JIN, Lee. **The Theory of Governance & Accountability**. Iowa: University of Iowa Center for International Finance and Development, ed 2, p. 20, 2008.

CARRIÓN, Fernando Mena. El Centro histórico como objeto de deseo. In: CARRIÓN; F. M; HANLEY, L (Org). **Regeneración y revitalización urbana em las Américas hacia um Estado estable**. Quito. Ripersgraf. ed 1, p.35-58, 2005.

CARRIÓN; Fernando Mena. Dime quién financia el centro histórico y te diré qué centro histórico es. In: CARRIÓN; F. (Org.). **Financiamiento de los centros históricos de América Latina y el Caribe**. Quito, Rippersgraf, ed 1, 2007, p. 25-58.

CARVALHO, Maria João Esperança de. **O centro histórico na dinamização das cidades o centro histórico do porto**. Dissertação, (Mestrado em Riscos Cidades e Ordenamento do Território) – Universidade do Porto, Porto, 2011.

CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede**. A era da informação: economia, sociedade e cultura. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

CASTELLO, Lineu. **A percepção de lugar**: repensando o conceito de lugar em arquitetura-urbanismo. Porto Alegre. PROPAR-UFRGS, 2007.

CASTRIOTA, Leonardo Barci. Intervenções sobre o Patrimônio Urbano: Modelos e Perspectivas. Forum Patrimônio: **Ambiente, construção e patrimônio sustentável**. Belo Horizonte, v.1, n .1, set - dez. 2007.

CASTRIOTA, Leonardo Barci; ARAÚJO, Guilherme Maciel; CARDOSO, Kelly, SOUSA, Vilmar. PAC Cidades Históricas – oportunidade para a conservação integrada. **Locus: Revista de história**, Juiz de Fora, v. 16, n. 2, 2010, p. 93-117.

CHOAY, Françoise. **A alegoria do patrimônio**. São Paulo: UNESP, Estação Liberdade, 2001.

COCHRANE, Allan. **Understanding Urban Policy: A Critical Introduction**, Wiley-Blackwell, 2006.

CORRÊA, Sandra Rafaela Magalhães. **O Programa de Cidades Históricas (PCH)**: por uma política integrada de preservação do patrimônio cultural – 1973/ 1979. Dissertação, (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo)- Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

COSTA, Everaldo. Batista da Costa. **Totalidade Urbana e Totalidade-Mundo**: As cidades coloniais barrocas face à patrimonialização global, Tese, (Doutorado em Geografia)- Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

COULOMB, Renè. Modelos de gestión en los centros históricos de América Latina y el Caribe En busca de la integralidad, la gobernabilidad democrática y la sostenibilidad. In: CARRIÓN, F. M. (Org.). **La Ciudad Construída**: urbanismo em América Latina. Flacso. Quito, Equador, 2001, p.77-95.

COWAN, Rob. **The Dictionary of Urbanism**. Tisbury, Wiltshire, Streetwise Press, 2005, p.467.

CERVELLATI, Pier Luigi; MILIARI, Mariangela. **Le Guide Guareldi**: i centri storici. Firenze: guareldi, 1977.

CHAMUSCA, Pedro. **Governância e participação**: entre a legitimação dos processos de gestão territorial e o agravar das divisões e da subordinação. Cadernos de Geografia n.6, p.43-60, 2010.

CHAMUSCA, Pedro. **Governança e regeneração urbana: entre a teoria e algumas práticas**, Tese (Doutorado em Geografia)- Faculdade de Letras da Universidade do Porto, Porto, 2012.

CHAMUSCA, Pedro; FERNANDES, José Alberto Rio; LOPES, Rosa; TAVARES, Francine Morales. O comércio como património: o projeto “Lojas com História”. In: XI CONGRESSO DA GEOGRAFIA PORTUGUESA. **AS DIMENSÕES E A RESPONSABILIDADE SOCIAL DA GEOGRAFIA**. Livro de Atas. Porto, p.65-69, 2017.

CHIAVENATO, Idalberto. **Administração nos novos tempos**. Os novos horizontes em administração. Rio de Janeiro: Elsevier; 2010, ed.3, p.217.

COUTO, Boanerges; MARASH, Robert. **Gestão por processos em sistemas de gestão da qualidade**: Conceitos, métodos e ferramentas para a melhora contínua. Qualitymark, 2012, ed.1, p.150.

CRUARB 25 anos de Reabilitação urbana. **Porto Patrimônio Mundial III**. Porto. 2000, ed.1, p.217.

CRUZ, Luana. **Centro Histórico e desenvolvimento urbano**: um estudo comparativo entre os programas Monumenta no Brasil e Polis em Portugal. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo). Centro de Tecnologia. Universidade Federal do Rio Grande do Norte. 2009.

DE LA MORA, Luis. Modelos de Planejamento Local. In: LACERDA, Norma; ZANCHETI, Silvio Mendes. (Org.). **Plano de Gestão da Conservação Urbana: Conceitos e Métodos**. Olinda, 2012, p. 102-113.

DE LUCIA, Vezio. **Se questa è una città**. Riuniti. Roma, p.256, 1992.

DIAS, Reinaldo. **Políticas Públicas**. Princípios, Propósitos e Processos. São Paulo: Editora Atlas, 2012, p. 98.

DIOGO, Érica (org). **Recuperação de Imóveis Privados em Centros Históricos**. Brasília, IPHAN / Programa Monumenta, p.304, 2009.

EWALT, Jo. Ann. G. **Theories of Governance and New Public Management: Links to Understanding Welfare Policy Implementation**. Annual conference of the American Society for Public Administration. Newark, p.23, 2001.

FERNANDES, Ana. Neotraditional cities: an example? In: ZANCHETI, Silvio et al. (org). **Conservation and urban sustainable development**: a theoretical framework. Recife: ed. UFPE, 1999. p.163-170.

FERNANDES, José Alberto. Rio; CACHINHO, Herculano; RIBEIRO, Carlos. **Comércio tradicional em contexto urbano**: dinâmicas de modernização e políticas públicas, Universidade do Porto – Faculdade de Letras: GEDES. Porto, p.166, 2000.

FERNANDES, José Alberto Rio. Reestruturação da administração territorial portuguesa: o duplo centralismo em busca de escalas intermédias. **Revista de Xeografia, Território e Medio Ambiente**, n.º 6, p. 95-113, 2006a.

FERNANDES, José Alberto Rio. Sustainable urbanism: reducing, recycling and reusing in a larger and more complex urban space. In: **Urban changes in different scales; systems and structures**. R. L. Gonzalez. Santiago de Compostela, Publicacións da Universidade de Santiago de Compostela: 251-264, 2006b.

FERNANDES, José Alberto Rio. **Centro histórico e urbanismo**: questões, reflexões e inquietações, a propósito do Porto”. Actas do Seminário Centros Históricos: Passado e Presente, pp. 12 a 25. - Departamento de Ciências e Técnicas do Património Faculdade de Letras da Universidade do Porto. Porto 2011a.

FERNANDES, José Alberto Rio. Area-based initiatives and urban dynamics. The case of the Porto city centre. **Urban Research & Practice**, v. 4, n. 3, p. 285-307, 2011b.

FERNANDES, José Alberto Rio. CHAMUSCA, Pedro. Dinâmicas recentes e urbanismo na área central do Porto. Morte, resistência, resiliência e elitização no centro histórico e na Baixa. Fernandes, J.R; Sposito, M.E. B (orgs.): **A nova vida do velho centro nas cidades portuguesas e brasileiras**. Universidade do Porto-CEGOT, Porto, p.83-96, 2013.

FERNANDES, José Alberto Rio; CHAMUSCA, Pedro. **A nova vida do centro da cidade do Porto: metodologias de acompanhamento e avaliação. O desafio do planeamento e observação territorial nos países Ibero-americanos para o século XXI**: dinâmicas, processos, experiências e propostas metodologias de acompanhamento e avaliação. Universidade de Lisboa. IV Workshop RIDOT. p.221-234. 2016.

FERRÃO, João. Intervir na Cidade: Complexidade, Visão e Rumo. Políticas Urbanas. **Tendências, Estratégias e Oportunidades**. Nuno Portas, Álvaro Domingues e João Cabral. Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, 2003, p. 218-225.

FERRÃO, João. Governança democrática metropolitana: como construir a "cidade dos cidadãos". In: FERREIRA, A; RUA, J; MATTOS, R. C. de. (Org). **Desafios da Metropolização do Espaço**. Consequência. Rio de Janeiro: ed 1. 2015.

FIGUEIREDO, Marcos Faria; FIGUEIREDO Argelina Maria Cheibud. **Avaliação Política e Avaliação de Políticas**: Um Quadro de Referência Teórica. In: Textos IDESP, n. 15. São Paulo. p. 108-129, 1986.

FLORIDA, Richard. **A ascensão da classe criativa**. Porto Alegre, RS: LP&M. 2011, p. 436.

FREITAS, Marcelo de Brito Albuquerque Pontes. **Dos monumentos arquitetônicos aos sítios históricos urbanos: um estudo sobre a evolução do padrão de intervenção estatal nos sítios históricos do Brasil**. Dissertação, (Mestrado em Desenvolvimento Urbano, Universidade Federal de Pernambuco), 1992.

FUINI, Lucas Labigalini; PIRES, Élson Luciano Silva. **As dimensões da governança territorial**: delineamento preliminar de aspectos teóricos e morfológicos. In: SAQUET, Marcos; SPOSITO, Eliseu Savério. Territórios e territorialidades: teorias, processos e conflitos. São Paulo, Editora Expressão Popular, 2009, p.291-313.

- FUSCO, Renato de. **A ideia de arquitetura**. São Paulo: Martins Fontes, 1984.
- GEHL, Jan. **Cidades para pessoas**. São Paulo: Perspectiva, 2015.
- GIOVANNONI, Gustavo. **L'urbanisme face aux villes anciennes**. Ponts Essais, p.349,1998
- GONZÁLEZ-VARAS, Ignacio. **Conservación de bienes culturales: teoría, historia, principios y normas**. 2 ed. Madrid: Ediciones Cátedra, 2000.
- GUZMÁN, P.C., RODERS, A.R., COLENBRANDER, B.J.F. Measuring links between cultural heritage management and sustainable urban development: An overview of global monitoring tools. **Cities**, v. 60, Part A, 2017, 192-201 p.
- HALL, Peter; PFEIFFER, Ulrich. **Urban Future 21: a global agenda for twenty-first century cities**. London: E & FN Spon. ed.1, p.355, 2000.
- HALL, Peter. **Cidades do Amanhã: uma história intelectual do planejamento e do projeto urbanos no século XX**. São Paulo: ed. Perspectiva, 1995.
- HARVEY, David. **A Condição pós-moderna**. Rio de Janeiro. 6º Edição Loyola, p.349, 1996.
- HARVEY, David. **A produção capitalista do espaço**. São paulo: Annablume, 2005. 252p.
- HEALEY, Patsy. "On Creating the "City" as a Collective Resource." **Urban Studies**. v.39, n.10, 1777-1792. 2002.
- HILL, Terry; WESTBROOK, Roy. **SWOT Analysis: It's Time for a Product Recall**. Long Range Planning, v.30, n.1. 1997, p. 46-52.
- HOHN, Uta; NEUER, Birgit. New urban governance: Institutional change and consequences for urban development. **European Planning Studies**. v.14, n.3, p. 291-298, 2006.
- HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; PERL, Anthony. **Política Pública seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integradora**. Rio de Janeiro: Editora Elsevier, p.55. 2013.
- INNES, Judith E; BOOHER, David E. **Collaborative Policymaking: governance through dialogue**. In: **Deliberative Policy Analysis: Understanding Governance in the Network Society**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003, p. 33–59.
- JACOBS Jane. **Morte e vida de grandes cidades**. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, Coleção Cidades, ed.3, 2011.
- JESSOP, Bob. **Governance Failure. The New Politics of British Local Governance**. G. S. (ed.). Basingstoke, Macmillan, p.11-32, 2000.
- JEUDY, Henry Pierre. **O espelho das cidades**. Rio de Janeiro: Casa da Palavra, 2005.
- KEARNS, Gerry; PHILO, Chris. **Selling Places: The City as Cultural Capital, Past and Present**. Oxford: Pergamon, p.98, 1993.

LEAL, Claudia Feierabend Baeta (org). **As Missões da Unesco no Brasil**: Michel Parent. In: ANPUH XXV Simpósio Nacional de História, Fortaleza – CE, 2009.

LE CORBUSIER – **Urbanismo**. São Paulo: Martins Fontes, ed.1, p.307, 2000.

LE GALÈS, Patrick. **European Cities. Social Conflicts and Governance**. Oxford, Oxford University Press, p. 237, 2002.

LEMOS, Celina Albano. **Entre os limites do passado e as demandas do futuro: análise da cidade histórica de Ouro Preto, Minas Gerais**. Cadernos de Arquitetura e Urbanismo. n. 1, Belo Horizonte: PUC, p.104, 1994.

LEWIS, Dan; MIOCH, Jaana. Urban vulnerability and good governance. **Journal of Contingencies and Crisis Management**. vol. 13 n°. 2, 2005. pp. 50-3.

LYNCH, Kevin. **A imagem da cidade**. São Paulo: Martins Fontes WMF, ed.1, p.227, 2006.

MARQUES, Maria Tereza Campos. **Condições de habitabilidade no Centro Histórico de São Luís- MA**: Estudo das atividades comerciais e de serviços necessárias e das atividades incompatíveis. Recife, Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Urbano e Regional)- Universidade Federal de Pernambuco, 2002.

MOREIRA. André Renato Pina. **Transformações dos espaços de habitação do Sítio Histórico de Olinda**. Recife, Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Urbano e Regional)- Universidade Federal de Pernambuco, 2006.

MOTTA, Lia. **Ouro Preto: de Monumento Nacional a Patrimônio Mundial**. In: SORGINE, Juliana. Salvemos Ouro Preto: a campanha em benefício de Ouro Preto, 1949-1950; colaboração de Lia Motta e Bettina Grieco - Rio de Janeiro: IPHAN/DAF/ COPEDOC, p.12-17, 2008.

MOTTA, Lia; THOMPSON, Analucia. **Entorno de bens tombados**. Rio de Janeiro: IPHAN/DAF/Copedoc, p.112, 2010.

PECHMAN, Robert Moses. A invenção do urbano: a construção da ordem da cidade. In: PIQUET, Rosélia; RIBEIRO, Ana Clara (Org.). **Brasil, território da desigualdade: descaminhos da modernização**. Rio de Janeiro: Zahar; Fundação Universitária José Bonifácio, p.123-133, 1991.

PEDROSA, P. C. **Significância Cultural como critério para preservação do patrimônio Mundial**. Dissertação, (Mestrado em Desenvolvimento Urbano), UFPE, 2011.

PONTUAL, Virgínia. Plano de Gestão da Conservação Integrada. In: LACERDA, N.; ZANCHETTI, S. M. (org.). **Plano de Gestão da Conservação Urbana: Conceitos e Métodos**. CECI. Olinda, 90-102p. 2012.

RAMOS, Marília Patta; SCHABBACH, Letícia Maria. O estado da arte da avaliação de políticas públicas: conceituação e exemplos de avaliação no Brasil. **Revista de Administração Pública**, v. 46, n.5, p. 1271-1294, 2012.

RHODES, Roderick Arthur William. The new governance: Governing without government. **Political Studies**, v. 44, n. 4, p 652-667.1996.

RHODES, Roderick Arthur William. **Understanding governance**: policy networks, governance, reflexivity and accountability. Milton Keynes, Open University Press, 1997, 252p.

RIEGL, Alöis. **O culto moderno dos monumentos**: A sua essência e a sua origem. São Paulo: Perspectiva, ed.1, v.64, p.88, 2014.

RIPP, Mathias; RODWELL, Dennis. **The Governance of urban heritage**. The Historic Environment: Policy and Practice. Taylor and Francis, 2016.

RODRIGUES, Marta Assumpção. **Políticas Públicas**. São Paulo: Publifolha, p.104, 2013.

ROSSA, Walter. **Fomos condenados à cidade: uma década de estudos sobre patrimônio urbanístico**. Imprensa da Universidade de Coimbra. Coimbra, p.389, 2015.

RUSKIN, John. **The seven lamps of architecture**. Dover Publications, INC New York. p.222, 1989.

SALGUEIRO, Teresa Barata. Cidade Pós-Moderna Espaço Fragmentado. **Revista Território**, ano 111, n. 4, 1998.

SÁNCHEZ, Fernanda. Políticas urbanas em renovação: uma leitura crítica dos modelos emergentes. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, n. 1, p. 115-132, 1999.

SÁNCHEZ, Fernanda. **A reinvenção das cidades para um mercado mundial**. Chapecó: Argos, ed.2, p.555, 2003.

SANT'ANNA, Márcia. **Da cidade-monumento à cidade-documento: a trajetória da norma de preservação de áreas urbanas no Brasil (1937-1990)**. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo). Universidade Federal da Bahia, Salvador: 1995.

SANT'ANNA, Márcia. **A cidade atração**: a norma de preservação de centros urbanos no Brasil dos anos 90, Tese (Doutorado Arquitetura e Urbanismo), UFBA. Salvador, UFBA, 2004.

SANT'ANNA, Márcia. **Da cidade-monumento à cidade-documento**: a trajetória da norma de preservação de áreas urbanas no Brasil (1937-1990). Salvador: Otti Editora, 2014.

SANTO, José Marcelo Espírito. Plano municipal de gestão: a revitalização do centro histórico de São Luís. In: VARGAS, Heliana Comin; CASTILHO, Ana Luiza Howart (Org). **Intervenções em Centros Urbanos: objetivos, estratégias e resultados**. Barueri. Manole, p. 159-187, 2006.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas**: Conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, p.149, 2010.

SHIPLEY, Robert; KOVACS, Jason. **Good governance principles for the cultural heritage sector: lessons from international experience**. Corporate Governance. v. 8 .n. 2, p. 214-228, 2008.

SILVA, Helena Menna Barreto. Apresentação: In: BODOU- ZACHARIASEN, Catherine (coord). **De volta à cidade: dos processos de gentrificação às políticas de “revitalização” dos centros urbanos**. São Paulo: Annablume, 2006.

SITTE, Camilo. **A construção das cidades segundo seus princípios artísticos**. São Paulo: Ática, 1992.

SMITH, Neil. Toward a Theory of Gentrification A Back to the City Movement by Capital, not People. **Journal of the american planning association**, v. 45, n. 4, p. 538-548. 2007.

SORGINE, Juliana. **Salvemos Ouro Preto: a campanha em benefício de Ouro Preto, 1949-1950**; colaboração de Lia Motta e Bettina Grieco - Rio de Janeiro: IPHAN, COPEDOC, 2008.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos**. 9º ed. Bertrand Brasil, Rio de Janeiro, 2013.

STOKER, Gerry. Governance as theory: five propositions. In: **International Social Science Journal**, v. 50, n. 155, 1998, p. 27-28. 1998

SWYNGEDOUW, Eric. Governance innovation and the citizen: The Janus face of governance-beyond-the-state. **Urban Studies**, v. 42, n. 11, p. 1991 - 2006. 2005.

TAVARES, Maria da Conceição. **Da substituição de importações ao capitalismo financeiro: ensaios sobre economia brasileira**. Rio de Janeiro: Zahar, p.262, 1978.

TAVARES, Francine Morales. **Políticas públicas referentes ao patrimônio cultural edificado na cidade de Pelotas, RS: o caso da isenção do IPTU**. Dissertação (Mestrado em Memória Social e Patrimônio Cultural), Universidade Federal de Pelotas, Pelotas, 2013.

TAVARES, Francine Morales. **Patrimônio e políticas públicas urbanas: a gestão do imposto sobre a propriedade territorial urbana nos centros históricos Patrimônio da Humanidade- Brasil**. Pesquisa desenvolvida no âmbito da 1ª Chamada Pública de Pesquisas do Centro Lucio Costa/CLC-IPHAN, Centro de Categoria 2 sob os auspícios da UNESCO. Rio de Janeiro, 2017. Disponível em:<
[http://cmsportal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Produto %205%20aprovado_BR36.pdf](http://cmsportal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Produto%205%20aprovado_BR36.pdf)> Acesso em: 25 jul. 2017

TAVARES, Francine Morales. **Políticas urbanas em tecido urbano antigo: responsabilidades públicas e vontades privadas, entre a cidade que temos e a que desejamos**. XI CONGRESSO DA GEOGRAFIA PORTUGUESA Porto. As Dimensões e a Responsabilidade Social da Geografia. Livro de Atas, p.333-339, 2017.

TAYLOR, Ken. Cultural heritage management: a possible role for charters and principles in Asia. **International Journal of Heritage Studies**, v. 10, n. 5, p. 417-33. 2004.

TIESDELL, Steven; OC, Taner; HEATH, Tim – **Revitalizing historic urban quarters**. Great Britain: Architectural Press, ed.18, 1996.

TREVISAN, Andrei Pittol; VAN BELLEN, Hans Michael. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. **Revista de Administração Pública** v.42 n. 3. Rio de Janeiro, p. 531-566, 2008.

UZUN, Nil. **Urban governance in Istanbul**. *Análise Social*, n.197, p.757-770, 2010.

VARINE, Hugues. **As raízes do futuro**: o patrimônio a serviço do desenvolvimento local. Porto Alegre: Medianiz, p.256, 2013.

VASCONCELLOS, Lélia; MELLO, Maria. Re: atrás de, depois de.... In: VARGAS, Heliana Comin; CASTILHO, Ana Luisa Howard. (Org). **Intervenções em Centros Urbanos: objetivos, estratégias e resultados**. Barueri. Manole, p.55-69, 2006.

VIDELA; Gabriel; GASPAROTTO, Mariana; NARDI, Maria. ¿Arquitectos del mundo? Acerca de la centralidad del Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo en la planificación territorial desde 1990. **Scripta Nova- Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales**. v. 14, n. 331, 2010.

VIEIRA, Natália Miranda. **Gestão de sítios históricos: a transformação dos valores culturais e econômicos em programas de revitalização em áreas históricas**. Recife: Ed. Universitária da UFPE, p.363, 2008.

VIEIRA, Sidney Gonçalves. **O Centro Vive. O espetáculo da revalorização do centro de São Paulo: sobrevivência do capitalismo e apropriação do espaço**. Tese (Doutorado Instituto de Geociências e Ciências Exatas) UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA-UNESP, Campus de Rio Claro, 2002.

VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, C. SCHIFFER, S. (Org.). **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: Universidade de São Paulo, ed 2, 2010. p. 169-245.

WASSENHOVEN, Louis. **Territorial Governance, Participation, Cooperation and Partnership: A Matter Of National Culture?** *Boletín de la A.G.E*, v. 46, n. 24, 2008.

WATREMEZ, Anne. **Les plans de gestion patrimoine mondial del' Unesco**: un outil de développement territorial au service des collectivités locales? Disponível em:< <http://ocim.revues.org/1283>> Acesso em: 05 out 2016.

ZANCHETI, Silvio Mendes. Conservação integrada e planejamento urbano na atualidade. **Espaço & Debates**, São Paulo, v. 23, n. 43-44, p. 92-105, 2000.

ZANCHETI, Silvio Mendes. **Conservação integrada e planejamento urbano**: uma revisão. In: **Cadernos de Estudos Sociais**. Recife. v. 19, n. 1, 2003, p 127-124.

ZANCHETI, Silvio Mendes; MILET, Vera. Gestão e conservação do sítio histórico de Olinda 1938- 2006. **CECI Texto para discussão**, v.25. 2007.

ZANCHETI, Silvio Mendes. **Os desafios para o financiamento da regeneração.** Texto vol. 34, Série 1- Gestão da Conservação integrada, 2009.

ZANCHETI, Silvio Mendes. **Financiamento da Regeneração de Áreas Urbanas Patrimoniais na América Latina. Recife.** Centro de Estudos Avançados da Conservação Integrada, p.132, 2011.

ZANCHETI, Silvio Mendes; HIDAKA, Lúcia Tone Ferreira. **O monitoramento da gestão da conservação urbana.** Textos para discussão v. 56, Centro de Estudos Avançados da Conservação Integrada, 2014.

FONTES DOCUMENTAIS

AGENDA. New Urban. Habitat III, 2016. Disponível em: < <http://habitat3.org/the-new-urban-agenda> > Acesso em: 30 abr 2017.

AGENDA 2030. **Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development**. Disponível em: < <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/21252030%20Agenda%20for%20Sustainable%20Development%20web.pdf> > Acesso em: 05 jan 2018.

ANNAN, Kofi. **Report of the Secretary-General on the work of the Organization**. Chapter II. ONU. 1998.

BATH. **Management Plan Bath (2016-2022)**. Disponível em: < <https://www.bathworldheritage.org.uk/management-plan+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br> >. Acesso em: 14 nov 2017.

BATH. **Management Plan Bath (2003-2009)**. Disponível em: https://www.bathworldheritage.org.uk/sites/world_heritage_site/files/heritage/City%20of%20Bath%20WHS%20Management%20Plan%202003-2009.pdf. Acesso em: 17 out 2017.

CARTA DE LISBOA. **Sobre Reabilitação Urbana Integrada**, 1995. Disponível em: < https://www.culturanorte.pt/fotos/editor2/1995__carta_de_lisboa__sobre_a_reabilitacao_urbana_integrada-1%C2%BA_encontro_luso-brasileiro_de_reabilitacao_urbana.pdf > Acesso em: 6 jun 2015.

CARTAGENA DE INDIAS. **Plan especial de manejo y protección**. Centro Histórico de Cartagena de Indias. Disponível em: <http://www.cartagena.gov.co/cartagena/cache/download/PEMP.pdf> > Acesso em: 12 maio 2016.

CIAM. CARTA DE ATENAS. **Congresso internacional de arquitetura moderna**. 1933. Disponível em: < <http://www.icomoscr.org/doc/teoria/VARIOS.1933.carta.atenas.restauracion.monumentos.historicos.pdf> > Acesso em: 11 nov 2015.

COLONIA DEL SACRAMENTO. **Plan de Gestión Barrio Histórico de Colonia del Sacramento** (2012). Disponível em: < <http://www.colonia.gub.uy/wp-content/uploads/2017/03/Plan-de-Gestion-del-Barrio-Historico-de-Colonia-del-sacramento-UNESCO-2012.pdf> > Acesso em: 25 fev 2017.

COMISSÃO DA UNIÃO EUROPEIA. **Livro Branco de Governança**, 2001. Bruxelas: UE.

CONSELHO DA EUROPA. **Declaração de Amsterdã**. 1975. Disponível em: < <http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Declaracao%20de%20Amsterda%CC%83%201975.pdf> > Acesso em: 02 maio. 2016.

CONSELHO DA EUROPA. **Guidance on urban rehabilitation**. Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2005.

CONSELHO DA EUROPA. **Carta Leipzig sobre as Cidades Europeias Sustentáveis**, Leipzig, 2007.

ECUADOR. **Guía metodológica para elaboración de planes gestión y manejo de los centros históricos de las ciudades medias en Ecuador**. 2011. Disponível em:< https://issuu.com/inpc/docs/guia_documento_final> Acesso em: 20 nov 2017.

EDINBURGH. **The Old And New Towns Of Edinburgh World Heritage Site- Management Plan** 2005.

EDINBURGH. **The Old And New Towns Of Edinburgh World Heritage Site- Management Plan** 2011-2016.

FERNANDEZ, Chema. El proceso participativo del Plan de Xestión da Cidade Histórica se abrirá en marzo. **Compostela 24 horas**. Santiago de Compostela, 2018. Disponível em:< <https://www.compostela24horas.com/texto-diario/mostrar/1015408/proceso-participativo-plan-xestion-da-cidade-historica-abrira-marzo> > Acesso em: 3 mar 2018.

FIRENZE. **Piano de Gestione 2006/2008- Il Centro Storico di Firenze Patrimonio Mondiale – UNESCO**

FIRENZE. **Piano de Gestione 2016- Il Centro Storico di Firenze Patrimonio Mondiale – UNESCO**

HABANA. **Plan Especial de Desarrollo Integral del centro histórico: PEDI (2030) La Habana Vieja**. Disponível em:<<http://www.planmaestro.ohc.cu/recursos/papel/libros/pedi.pdf>> Acesso em: 10 out 2017.

HERO. Heritage as opportunity. The Road to Success' Integrated Management of Historic Towns **GUIDEBOOK (URBACT)**. 2011. Disponível em:< <http://urbact.eu/hero>> Acesso em: 25 nov 2017.

ICOMOS. **Carta de Veneza: dispõe sobre conservação e restauração de monumentos e sítios**, 1964. Disponível em:< <http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Carta%20de%20Veneza%201964.pdf>> Acesso em: 22 out 2015.

ICOMOS. **Carta Washington**, 1987. Disponível em:< <http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Carta%20de%20Washington%201987.pdf>> Acesso em: 25 jun 2016.

ICOMOS. **Normas de Quito**: dispõe sobre conservação e utilização de monumentos e lugares de interesse histórico e artístico. Organização dos Estados Americanos. Quito, 1967. Disponível em:< <http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Normas%20de%20Quito%201967.pdf>> Acesso em: 19 dez 2015.

ICOMOS. **Declaração de Xi'an**: dispõem sobre a conservação do entorno edificado, sítios e áreas do patrimônio cultural, 2005. Disponível em:< <http://www.icomos.org/charters/xian-declaration-por.pdf>> Acesso em: 12 dez 2015.

ICOMOS. **Princípios de Valletta** para a salvaguarda e gestão das populações e áreas urbanas históricas, 2011. Disponível em: <https://www.icomos.org/images/DOCUMENTS/Charters/Valletta_Principles_Portuguese.pdf> Acesso em: 15 set 2011.

INSTITUTE ON GOVERNANCE. **Governance Principles for Protected Areas in the 21st Century**, 2003. Disponível em: <www.iog.ca/publications/pa_governance2.pdf> Acesso em: 3 abr 2016.

MACAU. **Plano de gestão do centro Histórico de Macau**. Instituto Cultural de Macau (revisão). Disponível em: <<http://edocs.icm.gov.mo/survey/manage2014/consultaP.pdf>> Acesso em: 23 jan 2017.

MÉXICO. **Guía metodológica para la formulación, seguimiento y evaluación de planes de manejo para las ciudades mexicanas patrimonio de la humanidad y los centros históricos y tradicionales del país, 2010**. Disponível em: <<http://cdam.unsis.edu.mx/files/Desarrollo%20Urbano%20y%20Ordenamiento%20Territorial/Otras%20disposiciones/Gu%C3%ADa%20ciudades%20patrimonio%20y%20centros%20hist%C3%B3ricos.pdf>> Acesso em: 15 jul 2017.

MÉXICO. **Plan integral de manejo. Centro Histórico de la Ciudad de México (2011-2016)**. Disponível em: <http://www.autoridadcentrohistorico.df.gob.mx/noticias/Plan_integral_de_manejo_espanol.pdf> Acesso em: 15 maio 2015.

MÉXICO. **Plan Integral de Manejo. Centro Histórico de la ciudad de México (2017-2022)**. Disponível em: <http://sistema.autoridadcentrohistorico.cdmx.gob.mx/planmanejoch/Docum_Extern/1.pdf> Acesso em: 15 fev 2018.

MIRANDA, Adriano. Alojamento local mais do que quadruplicou desde 2014 em Portugal. **Jornal OPúblico**. Porto, 2017. Disponível em: <https://www.publico.pt/2017/12/26/economia/noticia/alojamento-local-mais-do-que-quadruplicou-desde-2014-em-portugal-1797231>. Acesso em:

OLINDA. LEI nº 4.849/92. **Legislação urbanística dos sítios históricos de Olinda- PE**.

OLINDA. Plano de Gestão para o Sítio Histórico de Olinda. Secretaria de Cultura de Olinda, 2015. Disponível em: <www.olinda.pe.gov.br/rlush/plano-de-gestao-do-sitio-historico-de-olinda/> Acesso em: 15 mar 2016.

PNDU. **Why good governance makes for better development**. 2011. Disponível em: <<http://www.undp.org/content/undp/en/home/ourperspective/ourperspectivearticles/2011/05/20/why-good-governance-makes-for-better-development.html>> Acesso em: 7 mar 2016.

PNDU. **Governance and Sustainable Human Development**. A Policy Document, United Nations Development Program. New York. 1997. Disponível em: <<http://magnet.undp.org/policy/default.htm>> Acesso em: 18 mar 2016.

PORTO. **Plano de Gestão do Centro Histórico do Porto Patrimônio Mundial**. Porto Vivo, Sociedade de Reabilitação Urbana, 2010.

PORTO VIVO. **Manual Monitorização**, 2014. Disponível em:<<http://www.portovivosru.pt/pt/centro-historico/monitorizacao-plano-de-gestao>> Acesso em: 4 abr 2016.

REGENSBURG. **Management plan. Old Town of Regensburg with Stadtamhof**, 2011. Disponível em:< https://www.regensburg.de/sixcms/media.php/280/STADT_RGBG_MANAGEMENTPLAN_WELTERBE_GB_screen.pdf> Acesso em: 12 jan 2018.

SALAMANCA. **Plan de Gestión da ciudad vieja de Salamanca**, 2013. Disponível em:< http://urbanismo.aytosalamanca.es/es/planeamiento-urbanistico/docs/PG_TOMO_I_INVENTARIO_BIEN.pdf> Acesso em: 14 dez 2017.

SPHAN, Decreto Lei nº 25 de 1937.

SPHAN/ PRÓ-MEMÓRIA. **Proteção e Revitalização do Patrimônio Cultural no Brasil: uma trajetória**. Brasília, 1980. Disponível em: < [http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Protecao_revitalizacao_patrimonio_cultural\(1\).pdf](http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Protecao_revitalizacao_patrimonio_cultural(1).pdf)>. Acesso em: 20 dez. 2016.

TCU. Tribunal de Contas da União. **Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas**: Brasília, 2014.

UNESCO. **Recomendação sobre a paisagem histórica urbana**, 2011. Disponível em:< https://www.unescoportugal.mne.pt/images/textos_normativos/recomendacao_sobre_a_paisagem_historica_urbana_unesco_2011.pdf+&cd=2&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br> Acesso em: 13 mai 2017.

UNESCO. **Memorandum de Viena** sobre el Patrimonio Mundial y la Arquitectura Contemporánea. Gestión del Paisaje Histórico Urbano, 2005. Disponível em:< [http://conservacion.inah.gob.mx/normativa/wp-content/uploads/ Documento 34.pdf](http://conservacion.inah.gob.mx/normativa/wp-content/uploads/Documento_34.pdf)> Acesso em: 20 set 2017.

UNESCO. **Recomendação de Nairóbi 1976**. Disponível em: < <http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Recomendacao%20de%20Nairobi%201976.pdf>>. Acesso em: 21 ago 2017.

UNESCO. **Monitoring World Heritage**. Published in 2002 by World Heritage Centre and ICCROM. Vicenza, Italy, 2002. Disponível em:<http://whc.unesco.org/documents/publi_wh_papers_10_en.pdf> Acesso em: 12 dez 2015, 2002.

UNESCO. **Management Plans for World Heritage Sites**: A practical guide, Bonn, 2008. Disponível em: https://www.unesco.de/fileadmin/medien/Dokumente/Bibliothek/Management_Plan_for_World_Heritage_Sites.pdf>. Acesso em: 25 set 2016.

UNESCO. **Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention**. Paris: UNESCO, 1999. Disponível em:< <http://whc.unesco.org/archive/opguide99.pdf>> Acesso em: 14 out 2016.

UNESCO. **Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention**. Paris: UNESCO, 2002. Disponível em:< <http://whc.unesco.org/archive/opguide02.pdf>> Acesso em: 14 out 2016.

UNESCO. **Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention**. Paris: UNESCO, 2005. Disponível em:< <http://whc.unesco.org/archive/opguide05-en.pdf>> Acesso em 18 set 2016.

UNESCO. **Gestão do Patrimônio Mundial Cultural**. Manual de Referência do Patrimônio Mundial. Brasília, Iphan, 2016.

UNIÃO EUROPEIA. **Declaração Toledo, 2010**. Disponível em:< http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/newsroom/pdf/201006_toledo_declaration_en.pdf> Acesso em: 07 abr 2016.

URBACT. Disponível em:< <http://urbact.eu/>> Acesso em: 16 nov 2017.

FONTES DOCUMENTAIS ORAIS

Entrevistas em Olinda, Brasil.

LIMA, Fernando Augusto (Escritório Técnico IPHAN Olinda). Entrevista realizada por Francine Morales Tavares no mês de março 2017.

LOPES, Helvio Polito Filho (Procurador Municipal da Prefeitura Municipal de Olinda). Entrevista realizada por Francine Morales Tavares no mês de julho 2016.

MURO, Susy (Secretaria de Patrimônio e Cultura de Olinda). Entrevista realizada por Francine Morales Tavares no mês de julho 2016 e março de 2017.

PERES, Ondina (morador Olinda). Entrevista realizada por Francine Morales Tavares no mês de agosto 2016.

RAZEIRA, Philipe Sidartha (Escritório Técnico IPHAN Olinda). Entrevista realizada por Francine Morales Tavares no mês de agosto 2016 e março 2017.

REIS, Nazaré (representante da Fundação do patrimônio Histórico e Artístico de Pernambuco (Fundarp), do Conselho de Preservação dos Sítios Históricos de Olinda e SODECA). Entrevista realizada por Francine Morales Tavares no mês de março 2017.

RODRIGUES, Cláudia (Secretária Executiva da SEPAC- Secretaria de Patrimônio e Cultura de Olinda). Entrevista realizada por Francine Morales Tavares no mês de agosto 2016.

SANTOS Luis (morador Olinda). Entrevista realizada por Francine Morales Tavares no mês de agosto 2016.

SERQUEIRA, Mária Antenor (moradora Olinda). Entrevista realizada por Francine Morales Tavares no mês de julho 2016.

Entrevistas no Porto, Portugal.

ANDRESEN, Maria Teresa (Faculdade Arquitetura UPorto). Entrevista realizada por Francine Morales Tavares no mês de julho 2015.

CARVALHO, Ana Maria (moradora centro histórico do Porto) Entrevista realizada por Francine Morales Tavares no mês de outubro, 2015.

GUIMARÃES, Margarida (Porto Vivo, SRU- Sociedade de Reabilitação Urbana da Baixa Portuense). Entrevista realizada por Francine Morales Tavares no mês de junho, outubro 2015/ novembro 2016/ setembro 2017.

LOZA, Rui Ramos (arquiteto, participou da elaboração do Plano de Gestão para o Centro Histórico do Porto). Entrevista realizada por Francine Morales Tavares no mês de outubro 2015.

MARTINS. Pedro (Morador centro histórico do Porto) Entrevista realizada por Francine Morales Tavares no mês de setembro, 2015.

MIRANDA, Daniel (APRUPP- Associação Portuguesa para a Reabilitação Urbana e Proteção do Património) Entrevista realizada por Francine Morales Tavares no mês de agosto, 2016.

OLIVEIRA, Fátima (moradora centro histórico do Porto) Entrevista realizada por Francine Morales Tavares no mês de novembro, 2015.

SILVA. Nuno da Silva (morador centro histórico do Porto) Entrevista realizada por Francine Morales Tavares no mês de novembro, 2015.